5e édition

Les Canadiens et leur système de gouvernement

Eugene A. Forsey

Photos de la page couverture :
Bibliothèque du Parlement/Mone's Photography (drapeau)
Bibliothèque du Parlement/Len Staples (édifices du Parlement)
Commission canadienne du tourisme

Les Canadiens et leur système de gouvernement
Première édition 1980
© Sa Majesté la Reine aux droits du Canada, 2003

This booklet is also available in English.
N° de catalogue de la Bibliothèque du Parlement F400 (03/03)

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada
Forsey, Eugene A. (Eugene Alfred), 1904-1991
Les Canadiens et leur système de gouvernement
5e éd.
Publié aussi en anglais sous le titre : How Canadians Govern Themselves.
Titre de la couv.
ISBN 0-662-87910-4
N° de cat. X9-11/2002F
1. Gouvernement fédéral – Canada.
2. Canada – Histoire constitutionnelle.
3. Relations fédérales-provinciales (Canada).
4. Canada – Politique et gouvernement.
I. Canada. Bibliothèque du Parlement. Service d'information publique.
II. Titre.
JL65.F67 2002 320.471 C2002-980265-2

103-05188/

Avant-propos

L'ouvrage *Les Canadiens et leur système de gouvernement*, publié pour la première fois en 1980, explore le régime parlementaire du Canada, depuis les décisions prises par les Pères de la Confédération jusqu'aux activités quotidiennes des députés et des sénateurs. S'y trouvent aussi des renseignements fort utiles sur la Constitution du Canada, son appareil judiciaire et les pouvoirs des provinces et des municipalités.

L'ouvrage a été commandé initialement par le Secrétariat d'État du Canada qui en a également publié la deuxième édition. La troisième édition a été publiée par la Chambre des communes et la quatrième, par la Bibliothèque du Parlement.

Cette cinquième édition a été préparée par la Bibliothèque du Parlement en collaboration avec la famille de l'auteur et avec l'approbation du ministère du Patrimoine canadien. Les révisions ont délibérément été réduites au minimum afin de préserver le style et les jugements historiques du sénateur Forsey.

Les idées et opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur, ou de ses successeurs autorisés, et ne reflètent pas nécessairement celles du Parlement.

Pour obtenir d'autres exemplaires de cette publication renseignez-vous auprès du :

Service de renseignements
Direction de l'information et de la documentation
Bibliothèque du Parlement
Colline du Parlement
Ottawa (Ontario) K1A 0A9

Téléphone :
Appel sans frais 1 866 599-4999
Région de la capitale nationale (613) 992-4793
Internet : http://www.parl.gc.ca

Visitez le Centre d'information du Parlement canadien au 125, rue Sparks.

English

For information on how to obtain additional copies of this booklet, please contact:

Information Service
Information and Documentation Branch
Library of Parliament
Parliament Hill
Ottawa, Ontario K1A 0A9

Telephone:
Toll-free 1-866-599-4999
National Capital Region (613) 992-4793
Internet: http://www.parl.gc.ca

Visit the Parliament of Canada's Information Centre at 125 Sparks Street.

L'auteur

L'honorable Eugene A. Forsey était reconnu comme l'un des grands spécialistes de la Constitution canadienne.

Né à Grand Bank (Terre-Neuve), il a fréquenté l'Université McGill de Montréal, puis a étudié à l'Université d'Oxford en Grande-Bretagne, à titre de boursier Rhodes. Il est aussi titulaire de plusieurs doctorats honorifiques.

De 1929 à 1941, M. Forsey a enseigné les sciences économiques et politiques à l'Université McGill.

En 1942, il est devenu directeur de la recherche au Congrès canadien du Travail (CCT), poste qu'il a occupé durant 14 ans. Puis, de 1956 à 1966, il a occupé les mêmes fonctions au Congrès du travail du Canada, organisme qui a succédé au CCT. De 1966 à 1969, il y a travaillé comme directeur d'un projet centenaire sur l'historique des syndicats au Canada de 1812 à 1902.

Pendant la majeure partie de sa carrière syndicale, il a donné des cours sur le fonctionnement du gouvernement canadien à l'Université Carleton d'Ottawa; à l'Université de Waterloo, il a également donné des cours sur le gouvernement du Canada et sur l'histoire des syndicats canadiens. De 1973 à 1977, il a été chancelier de l'Université Trent.

M. Forsey s'est porté candidat quatre fois sous la bannière de la Co-operative

Photo : Jean-Marc Carisse

L'honorable Eugene A. Forsey, 1904-1991.

Commonwealth Federation (CCF). Durant les années 1930, il a travaillé à l'ébauche du Manifeste de Regina, la création des politiques du CCF.

M. Forsey a été nommé au Sénat en 1970. Il a pris sa retraite en 1979, à 75 ans, âge de la retraite obligatoire, et a été nommé au Conseil privé en 1985. Il a été fait Compagnon de l'Ordre du Canada, le grade le plus élevé, en 1988. L'honorable Eugene A. Forsey est décédé le 20 février 1991, laissant en héritage aux Canadiens sa vaste connaissance de notre système de gouvernement.

Table des matières

Avant-propos I
L'auteur III
Introduction 1
Le régime parlementaire 3
Ses ORIGINES 3
SON FONCTIONNEMENT 3
Un État fédéral 7
NOTRE CONSTITUTION 8
Les pouvoirs du gouvernement fédéral et des provinces 23
Les systèmes de gouvernement canadien et américain 27
La suprématie du droit et des tribunaux 34
Les institutions du gouvernement fédéral 37
LA REINE 37
LE SÉNAT 37
LA CHAMBRE DES COMMUNES 41
LES PARTIS POLITIQUES 41
LE PREMIER MINISTRE 42
LE CABINET 43
LES PRÉSIDENTS DES DEUX CHAMBRES 45
Le Parlement fédéral 47
L'OUVERTURE D'UNE SESSION 47
UNE JOURNÉE DE TRAVAIL AUX COMMUNES 49
LA CLÔTURE D'UNE SESSION 51
Les provinces et les municipalités 52
Un gouvernement en évolution 53
Les gouverneurs généraux du Canada depuis la Confédération 56
Les premiers ministres du Canada depuis 1867 58

Introduction

Si l'on compare l'État à un navire, on peut dire que, dans un régime démocratique, le gouvernement est élu par les passagers pour en assurer la direction. Il doit maintenir le cap, assurer la prospérité du voyage et s'attendre, en cas d'échec, à être jeté par-dessus bord.

Cette métaphore illustre le sens premier du mot « gouvernement », dont les racines grecque et latine signifient « diriger ».

Le Canada est une démocratie et une monarchie constitutionnelle. Le chef de l'État est la reine du Canada (qui est également reine de Grande-Bretagne, d'Australie, de Nouvelle-Zélande et de plusieurs autres pays disséminés dans le monde, à partir des Bahamas et de la Grenade jusqu'à la Papouasie-Nouvelle-Guinée et à Tuvalu). Tout acte du gouvernement est accompli au nom de la reine, mais l'autorité d'agir provient, dans chaque cas, du peuple canadien.

Lorsque les Pères de la Confédération ont élaboré notre Constitution actuelle en 1867, ils ont librement, délibérément et unanimement résolu de confier officiellement le pouvoir exécutif à la reine, « pouvoir qui serait administré, selon les principes bien compris de la Constitution britannique, par le souverain en personne ou par le représentant dûment autorisé du souverain ». Ils consacraient ainsi le principe du gouvernement responsable, dans lequel le Cabinet répond devant la Chambre des communes et la Chambre des communes rend compte au peuple. De nos jours, hormis les cas où elle se trouve au Canada, tous les pouvoirs de la reine sont exercés par son représentant, le gouverneur général.

De nos jours, le gouverneur général est un citoyen canadien nommé par la reine sur la recommandation du premier ministre. Sauf circonstances extraordinaires, il exerce tous les pouvoirs liés à sa charge selon l'avis du Cabinet (conseil des ministres), qui jouit de l'appui de la majorité des députés à la Chambre des communes, laquelle est élue au scrutin populaire.

Le Canada est non seulement une démocratie indépendante et souveraine, mais aussi un État fédéral constitué de 10 provinces largement autonomes et de trois territoires dirigés par le gouvernement central.

Que veut donc dire tout cela? Comment le Canada fonctionne-t-il?

La réponse à ces questions est importante pour tous les citoyens. Ils ne peuvent pas travailler, manger ou boire, ni acheter, vendre ou posséder quoi que ce soit, ni regarder la télévision, ni même assister à un match de hockey ou de baseball, sans sentir la présence du gouvernement. Ils ne peuvent pas

naître, se marier, éduquer leurs enfants, être souffrants ni mourir sans que l'État n'intervienne d'une façon ou d'une autre. L'État met à leur disposition des voies ferrées, des routes et des lignes aériennes, fixe les conditions régissant l'exploitation des industries et des terres agricoles, oriente (ou parfois perturbe) la vie et la croissance des villes. Il est tenu responsable des problèmes sociaux, de la pollution et de nombreux autres maux de la société.

Le gouvernement est la créature des citoyens. Ce sont eux qui le font. Ils en sont responsables et, chez nous, ils en sont généralement fiers, à juste titre. La fierté, toutefois, à l'instar du patriotisme, n'est jamais statique : sans cesse de nouveaux problèmes engendrent de nouveaux défis. Plus on est proche du gouvernement et au fait de ses rouages, plus on peut contribuer à relever ces défis.

Le présent ouvrage examine le système de gouvernement en vigueur au Canada et son fonctionnement.

Le régime parlementaire

SES ORIGINES

La Nouvelle-Écosse (qui, jusqu'en 1784, englobait l'actuel Nouveau-Brunswick) a été la première région du Canada à se doter, en 1758, d'une assemblée représentative élue au scrutin populaire. L'Île-du-Prince-Édouard devait suivre en 1773, puis successivement le Nouveau-Brunswick en 1784 (à sa création), le Haut-Canada et le Bas-Canada (qui devaient devenir respectivement l'Ontario et le Québec) en 1791, et Terre-Neuve en 1832.

En janvier 1848, la Nouvelle-Écosse a également été la première région du Canada à obtenir un gouvernement *responsable*, c'est-à-dire qui doit répondre à l'assemblée et qui est révocable par la majorité de celle-ci. Devaient suivre le Nouveau-Brunswick en février, la province du Canada (née de la fusion, en 1840, du Haut-Canada et du Bas-Canada) en mars, et l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve, en 1851 et 1855 respectivement.

En 1867, lorsqu'est née la Confédération, ce système était en place depuis près de 20 ans dans la majeure partie de ce qui est maintenant le Centre et l'Est du Canada. Les Pères de la Confédération ont simplement maintenu le système qu'ils connaissaient, qui fonctionnait déjà et qui avait fait ses preuves.

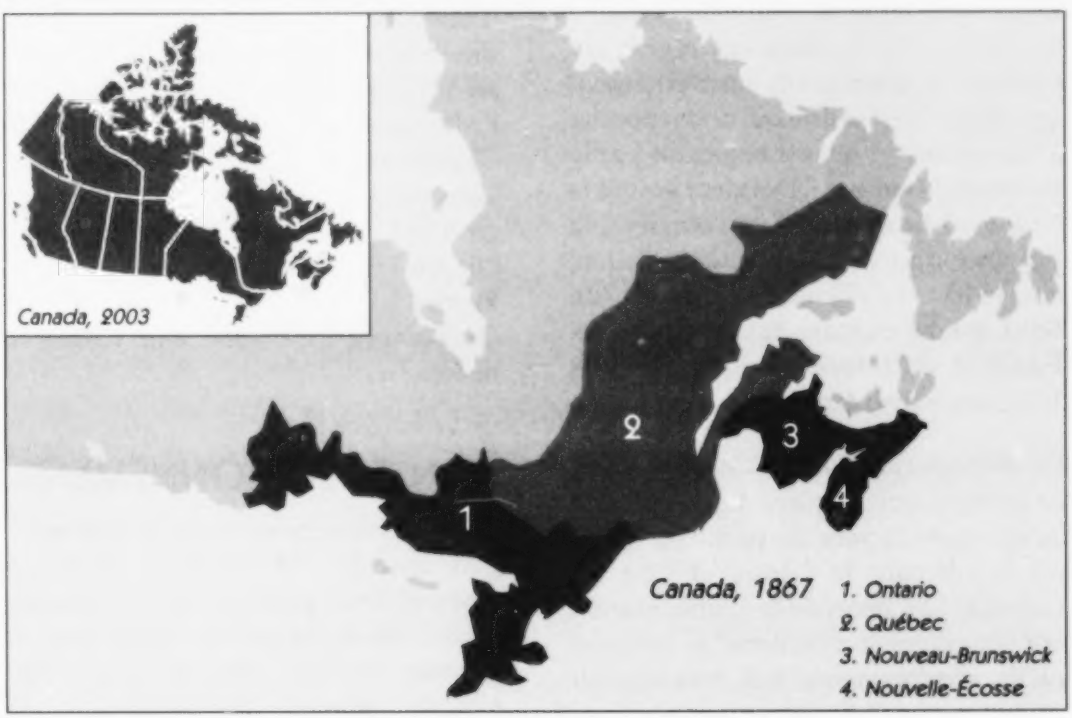
Pour l'ensemble du pays, il y avait un Parlement, un gouverneur général représentant la reine, une Chambre haute, le Sénat, dont les membres étaient nommés, et une Chambre basse élective, la Chambre des communes. Dans chaque province, il y avait un lieutenant-gouverneur représentant la reine et, sauf en Ontario, une Chambre haute dont les membres étaient nommés, appelée conseil législatif, et une Chambre basse, l'assemblée législative, dont les membres étaient élus. À sa création par le Parlement du Canada en 1870, la province du Manitoba fut dotée d'une Chambre haute. La Colombie-Britannique, qui s'est jointe au Canada en 1871, ainsi que la Saskatchewan et l'Alberta, en 1905, n'ont jamais eu de Chambre haute. Il en est de même pour Terre-Neuve, qui a adhéré au Canada en 1949. Aujourd'hui, le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et le Québec ont tous aboli leur Chambre haute.

SON FONCTIONNEMENT

Le gouverneur général et les lieutenants-gouverneurs de chaque province exercent leurs pouvoirs par l'entremise d'un Cabinet, lequel est dirigé par un premier ministre. Si, par suite d'une élection nationale ou provinciale, un

parti opposé à celui constituant le Cabinet en place obtient la majorité absolue (plus de la moitié des sièges) à la Chambre des communes ou à l'assemblée législative, le Cabinet donne sa démission. Le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur demande alors au chef du parti victorieux de devenir premier ministre et de former un nouveau Cabinet. Le premier ministre choisit les autres ministres, lesquels sont ensuite installés dans leurs fonctions par le gouverneur général ou, dans chaque province, par le lieutenant-gouverneur. Si aucun parti n'obtient la majorité absolue, le Cabinet qui était en place avant et durant les élections a deux possibilités : il peut démissionner, auquel cas le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur demandera au chef du parti d'opposition le plus important numériquement de former un cabinet; ou encore, il peut demeurer en place et essayer d'affronter l'assemblée nouvellement élue - cela doit toutefois se faire sans délai. De toute façon, c'est aux représentants du peuple composant l'assemblée nouvellement élue qu'il appartiendra de décider si le gouvernement « minoritaire » (dont le parti a obtenu moins de la moitié des sièges) sera maintenu ou révoqué.

Si un Cabinet est battu à la Chambre des communes par suite d'une motion de censure ou de défiance, il doit soit démissionner, auquel cas le gouverneur général demandera au chef de l'opposition de former un nouveau Cabinet, soit demander la dissolution du Parlement, c'est-à-dire la tenue d'élections.



Dans des circonstances très exceptionnelles, le gouverneur général pourrait refuser la tenue d'élections. Ainsi, si un appel aux urnes ne donnait à aucun parti une majorité absolue et si le premier ministre demandait la tenue de nouvelles élections sans même permettre au nouveau Parlement de se réunir, le gouverneur général devrait refuser. En effet, dans tout régime parlementaire digne de ce nom, la Chambre des communes nouvellement élue doit au moins avoir la possibilité de se réunir et de déterminer si elle est en mesure de s'occuper des affaires de l'État. De même, si un Cabinet minoritaire était battu sur une motion de défiance très tôt dans la première session d'une nouvelle législature, et s'il existait une possibilité raisonnable qu'un autre parti puisse former un gouvernement et obtenir l'appui de la Chambre des communes, le gouverneur général pourrait refuser la tenue de nouvelles élections. La même chose vaut pour les lieutenants-gouverneurs à l'échelon provincial.

Au Canada, aucune charge élective au-dessus de celle de maire n'est assortie d'une durée fixe. Les députés fédéraux et provinciaux sont normalement élus pour une période maximale de cinq ans, mais il peut arriver - la chose s'est déjà produite - qu'un Parlement ou une assemblée législative soit en place pendant moins d'un an. Le premier ministre peut demander la tenue d'élections n'importe quand, mais, comme nous l'avons souligné, il se peut que son vœu ne soit pas exaucé. Le Cabinet non plus n'a pas de mandat à durée précise : il est en place entre le moment où le premier ministre est assermenté et celui où il donne sa démission ou décède. Ainsi, Sir John A. Macdonald a été premier ministre de 1878 jusqu'à sa mort en 1891, après avoir traversé avec succès des élections en 1882, 1887 et 1891. Sir Wilfrid Laurier a occupé la même charge de 1896 à 1911 (il a démissionné à la suite d'une défaite électorale), après avoir remporté la victoire en 1900, 1904 et 1908. La même chose s'est produite dans plusieurs provinces. Aux États-Unis, le président ou le gouverneur d'un État doit, s'il est réélu, être assermenté de nouveau. Cette règle ne s'applique pas aux premiers ministres canadiens.

Lorsque le premier ministre donne sa démission ou décède, le Cabinet est dissous. Si le parti d'allégeance du premier ministre détient toujours la majorité aux Communes ou à l'assemblée législative, le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur doit alors nommer sans délai un successeur. Un premier ministre démissionnaire ne peut proposer un successeur au gouverneur général ou au lieutenant-gouverneur à moins d'y être invité et, même alors, son avis n'est pas contraignant. Si le premier ministre démissionne parce qu'il a été défait, le représentant de la reine doit demander au chef de l'opposition de former un gouvernement. S'il décède ou démissionne pour des raisons personnelles, le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur consulte les membres éminents du parti majoritaire pour savoir qui pourrait vraisemblablement former un gouvernement qui puisse commander une majorité à l'assemblée. Il fait appel à la personne dont il juge les chances les

meilleures. Bien entendu, ce nouveau premier ministre ne demeurera en fonction que jusqu'à ce que son parti choisisse un nouveau chef lors d'un congrès national ou provincial. Ce chef sera ensuite appelé à former un gouvernement.

Le Cabinet regroupe un certain nombre de ministres. De nos jours, ils sont généralement une trentaine (mais la tendance est à la baisse) à l'échelon national et de 10 à plus de 30 à l'échelon provincial. La plupart des ministres sont chargés de « portefeuilles », c'est-à-dire qu'ils sont responsables de ministères (Finances, Affaires étrangères, Environnement, Santé, etc.) et qu'ils doivent en répondre à la Chambre des communes ou à l'assemblée législative. Il y a également à l'heure actuelle des secrétaires d'État qui ne sont pas membres à part entière du Cabinet. Le Cabinet compte aussi parfois des ministres d'État, qui peuvent être responsables d'un élément particulier d'un ministère ou encore d'un organisme ne comportant pas toutes les caractéristiques d'un ministère.

Collectivement, les ministres sont responsables devant la Chambre des communes ou l'assemblée législative des politiques et activités de l'ensemble du Cabinet. Si un ministre n'est pas d'accord avec une politique ou une initiative du gouvernement, il doit soit l'accepter quand même et, au besoin, la défendre, soit démissionner. C'est ce que l'on appelle la « responsabilité collective du Cabinet », l'un des principes fondamentaux de notre système de gouvernement.

C'est le Cabinet qui est à l'origine de la plupart des lois. Il est le seul à pouvoir élaborer et déposer des projets de loi en prévision de dépenses publiques ou d'impôt. Ces projets de loi doivent toujours être déposés d'abord à la Chambre des communes, et la Chambre ne peut ni *présenter* un tel projet ni *augmenter* le montant de l'impôt ou de la dépense envisagée sans une recommandation royale, sous la forme d'un message du gouverneur général. Le Sénat ne peut augmenter ni un impôt ni une dépense. Cependant, tout membre de l'une des Chambres peut présenter (ou soumettre) une motion visant à *diminuer* un impôt ou une dépense, et cette Chambre peut l'adopter, encore que cela n'arrive que très rarement.

Un État fédéral

L'État fédéral réunit plusieurs collectivités politiques différentes. Un gouvernement central s'occupe des questions communes à toutes les composantes de l'État, tandis que des administrations « provinciales » ou « cantonales » se chargent des objectifs propres à chacune. Les États-Unis, l'Australie, la Suisse et le Canada sont des États fédéraux. Le fédéralisme joint l'unité à la diversité. Il assure, comme l'a déjà déclaré le premier chef du gouvernement canadien, Sir John A. Macdonald, « une assemblée et un gouvernement nationaux pour les objectifs nationaux, et des assemblées et des gouvernements locaux pour les objectifs locaux ».

On utilise parfois le mot « confédération » pour désigner une association d'États indépendants, comme l'étaient les États-Unis de 1776 à 1789. Toutefois, pour les Pères de la Confédération, le terme n'avait pas du tout cette signification. Francophones et anglophones ont affirmé sans équivoque et à maintes reprises qu'ils fondaient « un nouveau pays », « une nouvelle nationalité politique », « une seule et grande nation, une grande puissance parmi les autres nations du globe ».

Ces hommes, toutefois, tenaient beaucoup au maintien de l'identité, de la culture et des institutions des différentes provinces ou colonies. Le

Photo : Bibliothèque du Parlement

Les Pères de la Confédération, Conférence de Québec, 1864.

Bas-Canada (le Québec), majoritairement francophone et catholique, voulait se protéger contre la terrible éventualité que la majorité anglophone à prédominance protestante compromette ou détruise sa langue, son droit civil français et son système scolaire confessionnel. Le Haut-Canada (l'Ontario), majoritairement anglophone et à prédominance protestante, encore ulcéré du fait que les votes de l'Est à la législature de la province unie l'avaient contraint à accepter des écoles catholiques contre lesquelles avaient voté la plupart de ses députés, voulait éviter ce que certains de ses dirigeants appelaient « la domination française ». Quant à la Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, ils n'avaient pas l'intention d'être annexés ou absorbés par la province du Canada, dont ils ne savaient presque rien et dont l'instabilité politique et le perpétuel conflit entre francophones et anglophones ne leur plaisaient guère.

D'autre part, tous percevaient la nécessité d'une union afin de se protéger contre la menace d'invasion ou d'étranglement économique que faisaient peser sur eux les Américains (pendant six mois de l'année, la province du Canada était coupée de l'Angleterre, sa principale source de produits manufacturés, de sorte qu'elle dépendait des ports américains) et afin d'assurer leur développement et leur essor économiques. Aussi les Pères de la Confédération attachaient-ils autant d'importance à la formation d'une véritable fédération, d'une authentique « union », comme ils le répétaient sans cesse, et non d'une association d'États ou de provinces souveraines ou à demi indépendantes.

Les Pères de la Confédération avaient pour tâche de rassembler une multitude de petites collectivités éparpillées sur un territoire immense. Non seulement ces collectivités étaient séparées par des obstacles naturels apparemment insurmontables, mais elles étaient marquées par des divergences profondes sur les plans de l'intérêt économique, de la langue, de la religion, du droit et de l'éducation. Les communications étaient peu développées et elles n'existaient, la plupart du temps, qu'avec outre-mer et les États-Unis.

À tous ces problèmes, une seule solution : le fédéralisme.

Les provinces n'osaient pas s'isoler, et elles ne pouvaient pas fusionner. Mais elles pouvaient se fédérer, ce qu'elles firent. Ainsi, elles se dotèrent d'un gouvernement central fort et d'un Parlement national, mais de plus, elles se ménagèrent une large marge d'autonomie.

Notre Constitution

L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*, voté par le Parlement de Londres, a créé cette fédération, cette nouvelle nation. Exception faite de deux points mineurs, il s'agit purement et simplement de la transposition sous forme de loi des résolutions rédigées par les délégués de l'actuel Canada. Aucun représentant du gouvernement britannique n'a assisté ni participé de quelque façon aux conférences au cours desquelles ces résolutions ont été formulées.

Photo : : Bibliothèque du Parlement

ELIZABETH THE SECOND

BY THE GRACE OF GOD OF THE UNITED KINGDOM, CANADA AND HER OTHER REALMS AND TERRITORIES QUEEN, HEAD OF THE COMMONWEALTH, DEFENDER OF THE FAITH.

TO ALL TO WHOM THESE PRESENTS SHALL COME OR WHOM THE SAME MAY IN ANYWAY CONCERN...

GREETING:

ELIZABETH DEUX

PAR LA GRÂCE DE DIEU REINE DU ROYAUME-UNI, DU CANADA ET DE SES AUTRES ROYAUMES ET TERRITOIRES, CHEF DU COMMONWEALTH, DÉFENSEUR DE LA FOI.

À TOUS CEUX QUE LES PRÉSENTES PEUVENT DE QUELQUE MANIÈRE CONCERNER,

SALUT :

A PROCLAMATION

WHEREAS in the past certain amendments to the Constitution of Canada have been made by the Parliament of the United Kingdom at the request and with the consent of Canada;

AND WHEREAS it is in accord with the status of Canada as an independent state that Canadians be able to amend their Constitution in Canada in all respects;

AND WHEREAS it is desirable to provide in the Constitution of Canada for the recognition of certain fundamental rights and freedoms and to make other amendments to the Constitution;

AND WHEREAS the Parliament of the United Kingdom has therefore, at the request and with the consent of Canada, enacted the Canada Act, which provides for the patriation and amendment of the Constitution of Canada;

AND WHEREAS section 58 of the Constitution Act, 1982, set out in Schedule B to the Canada Act, provides that the Constitution Act, 1982 shall, subject to section 59 thereof, come into force on a day to be fixed by proclamation issued under the Great Seal of Canada;

NOW KNOW YOU that We, by and with the advice of Our Privy Council for Canada, do by this Our Proclamation, declare that the Constitution Act, 1982 shall, subject to section 59 thereof, come into force on the Seventeenth day of April, in the Year of Our Lord One Thousand Nine Hundred and Eighty-two.

OF ALL WHICH Our Loving Subjects and all others whom these Presents may concern are hereby required to take notice and to govern themselves accordingly.

IN TESTIMONY WHEREOF We have caused these Our Letters to be made Patent and the Great Seal of Canada to be hereunto affixed.

At Our City of Ottawa, this Seventeenth day of April, in the Year of Our Lord One Thousand Nine Hundred and Eighty-two and in the Thirty-first Year of Our Reign.

By Her Majesty's Command,

Registrar General of Canada

Prime Minister of Canada

GOD SAVE THE QUEEN

Attorney General of Canada

PROCLAMATION

Le procureur général du Canada

CONSIDÉRANT :

qu'à la demande et avec le consentement du Canada, le Parlement du Royaume-Uni a déjà modifié à plusieurs reprises la Constitution du Canada;

qu'en vertu de leur appartenance à un État souverain, les Canadiens se doivent de détenir tout pouvoir de modifier leur Constitution au Canada;

qu'il est souhaitable d'inscrire dans la Constitution du Canada la reconnaissance d'un certain nombre de libertés et de droits fondamentaux et d'y apporter d'autres modifications;

que le Parlement du Royaume-Uni, à la demande et avec le consentement du Canada, a adopté en conséquence la Loi sur le Canada, qui prévoit le rapatriement de la Constitution canadienne et sa modification;

que l'article 58, figurant à l'annexe B de la Loi sur le Canada, stipule que, sous réserve de l'article 59, la Loi constitutionnelle de 1982 entrera en vigueur à une date fixée par proclamation sous le grand sceau du Canada;

NOUS PROCLAMONS sur lavis de Notre Conseil privé pour le Canada, que la Loi constitutionnelle de 1982 entrera en vigueur, sous réserve de l'article 59, le dix-septième jour du mois d'avril en l'an de grâce mil neuf cent quatre-vingt-deux.

NOUS DEMANDONS À nos loyaux sujets et à toute autre personne concernés de prendre acte de la présente proclamation.

EN FOI DE QUOI, Nous avons rendu les présentes lettres patentes et y avons fait apposer le grand sceau du Canada.

Fait en Notre ville d'Ottawa, ce dix-septième jour du mois d'avril, en l'an de grâce mil neuf cent quatre-vingt-deux, la trente-et-unième de Notre règne.

Par ordre de Sa Majesté

Le registraire général du Canada

Le premier ministre du Canada

DIEU PROTÈGE LA REINE

La Loi constitutionnelle de 1982, *entrée en vigueur le 17 avril 1982.*

À deux points mineurs près, donc, la Constitution canadienne est entièrement l'œuvre de Canadiens; ces points sont l'appellation officielle de « Dominion », et les dispositions visant le règlement d'une éventuelle impasse entre le Sénat et la Chambre des communes.

De peur d'offenser les Américains, le gouvernement britannique insista auprès des Pères de la Confédération, qui avaient proposé l'appellation « Royaume du Canada », pour qu'ils envisagent une autre désignation. Dans le psaume 72, ils trouvèrent le vieux mot normand « dominion », qui paraissait convenir tout à fait pour décrire la nation naissante : « Il dominera de la mer à la mer, du fleuve jusqu'au bout de la terre ». Cette phrase semblait, comme l'expliquèrent les Pères de la Confédération à la reine Victoria, digne de la nouvelle nation, et constituait la preuve de leur indéfectible allégeance à la monarchie.

Le gouvernement britannique insista également pour que les Pères de la Confédération conçoivent une disposition qui permette de sortir d'une éventuelle impasse entre le Sénat et la Chambre des communes; leurs réflexions aboutirent à la rédaction des articles 26 à 28 de l'Acte, qui n'ont été appliqués qu'une seule fois, en 1990.

C'est délibérément que les Pères de la Confédération ont choisi de demander au Parlement de Londres de sanctionner par une loi les résolutions établissant la fédération canadienne. Ils auraient pu suivre l'exemple américain et ils n'auraient même pas eu à faire la révolution.

En effet, au cours des débats sur la Confédération, Sir John A. Macdonald a affirmé que, si après mûre réflexion les habitants de l'Amérique du Nord britannique avaient estimé de leur intérêt de rompre les liens qui les unissaient à la Grande-Bretagne, la reine et le Parlement impérial auraient entériné ce choix. Toutefois, pas une voix ne s'éleva pour plaider en faveur d'une rupture. Tous étaient même prêts à courir le risque d'une guerre avec les États-Unis.

Pour donner effet à la fédération, il était donc indispensable de recourir à une loi britannique.

Cette loi, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*, qui porte maintenant le nom de *Loi constitutionnelle de 1867*, ne contenait pas de dispositions permettant sa modification. Elle donnait toutefois aux provinces un pouvoir restreint de modifier leur propre Constitution. Toute autre modification devait faire l'objet d'une nouvelle loi britannique.

À la fin de la Première Guerre mondiale, le Canada signa les traités de paix en tant que puissance distincte. Il fut aussi l'un des membres fondateurs de la Société des Nations et de l'Organisation internationale du Travail. En 1926, la Conférence impériale reconnut le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, l'État libre d'Irlande et Terre-Neuve comme « des communautés autonomes qui ne sont en aucune façon subordonnées au Royaume-Uni sous quelque aspect que ce soit de leurs affaires internes ou externes ». Le Canada était parvenu à l'âge adulte.

Les Canadiens voulurent alors être en mesure de modifier leur Constitution, sans la moindre intervention, même formelle, du Parlement britannique. Certes, ce dernier avait normalement adopté les modifications que nous demandions, mais, de plus en plus, les Canadiens étaient d'avis que cela ne suffisait pas. Il fallait que tout se passe chez nous. Notre Constitution devait être « rapatriée ».

Les tentatives de rapatriement commencèrent en 1927. Ce n'est qu'en 1981 cependant que nos efforts furent couronnés de succès; non pas que la Grande-Bretagne s'y opposait, mais parce que les gouvernements fédéral et provinciaux ne pouvaient s'entendre sur une procédure acceptable de modification. Enfin, après plus d'un demi-siècle de conférences fédérales-provinciales et de négociations, le Sénat et la Chambre des communes, forts de l'appui de neuf gouvernements provinciaux, adoptèrent une adresse commune au Parlement britannique pour l'adoption d'une dernière loi. Cela eut pour effet de rapatrier chez nous le processus de modification de notre Constitution. Ainsi disparaissaient les derniers vestiges de l'autorité du Parlement britannique sur notre pays.

La *Loi constitutionnelle de 1867* demeure la composante fondamentale de notre Constitution écrite. Il faut noter cependant que la Constitution écrite, le texte de loi au sens strict, même avec son ajout le plus récent, la *Loi constitutionnelle de 1982*, ne représente qu'une partie seulement des règles constitutionnelles, qui nous permettent de nous gouverner. Elle n'en est que le squelette.

Le gouvernement responsable, le Cabinet, la fonction publique, les partis politiques, voilà autant d'éléments fondamentaux de notre système de gouvernement. Cependant, la Constitution écrite n'en dit rien, sauf dans le préambule de la loi de 1867, où il est affirmé que la Constitution canadienne repose « sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». La chair, les muscles, les nerfs qui habillent le squelette sont contenus dans les mesures législatives (par exemple, dans les lois fédérales et provinciales en matière d'élection, la *Loi sur le Parlement du Canada*, les lois sur les assemblées législatives, les lois sur la fonction publique), dans la coutume (premier ministre, Cabinet, gouvernement responsable, partis politiques, conférences fédérales-provinciales), dans les jugements des tribunaux (interprétations de la loi de 1867 et de ses modifications), ainsi que dans les ententes entre le gouvernement central et les provinces.

Si notre Constitution écrite est silencieuse sur tous ces sujets qui sont une réalité fondamentale, que contient-elle? De quoi y est-il question, si elle laisse tant de choses de côté?

Soulignons d'abord que notre Constitution écrite, contrairement à la Constitution américaine, n'est pas faite d'un document unique. En plus d'une autre série de documents, elle comprend 25 documents de base mentionnés dans la *Loi constitutionnelle de 1982* : 14 lois du Parlement britannique, 7 du Parlement canadien et 4 décrets du Conseil privé britannique.

La loi de 1867 demeure cependant le document fondamental. Cette loi, accompagnée des modifications qui lui ont été apportées jusqu'à la fin de 1981, renferme 12 points importants.

1 Tout d'abord, elle crée la fédération, les provinces, les territoires, le Parlement central, les assemblées provinciales et certains cabinets provinciaux.

2 En deuxième lieu, elle donne au Parlement central le pouvoir de créer de nouvelles provinces à partir des territoires et le pouvoir de changer les limites des provinces, avec leur consentement.

3 En troisième lieu, elle définit les attributions du Parlement fédéral et des assemblées provinciales.

4 En quatrième lieu, elle investit la reine du pouvoir exécutif formel et crée le Conseil privé de la Reine pour le Canada (fondement juridique du Cabinet fédéral).

5 En cinquième lieu, elle confère au Parlement le pouvoir de créer une Cour suprême pour le Canada. Cette cour fut instaurée en 1875.

6 En sixième lieu, elle garantit jusqu'à un certain point des droits égaux au français et à l'anglais au Parlement fédéral et devant les tribunaux fédéraux ainsi qu'aux assemblées législatives du Québec et du Manitoba et devant les tribunaux de ces provinces.

7 En septième lieu, elle assure aux minorités protestante et catholique le droit à des écoles séparées au Québec et en Ontario. Elle garantit les écoles séparées établies dans les autres provinces, à condition que ces écoles aient eu une existence juridique en 1867 ou encore qu'elles aient été créées par une loi provinciale après 1867. Des dispositions particulières, qui se sont avérées inefficaces, avaient été prévues pour le Manitoba (créé en 1870), de même qu'un certain nombre de garanties limitées pour l'Alberta et la Saskatchewan (ces provinces furent créées en 1905). Pour ce qui est de Terre-Neuve, entrée dans la Confédération en 1949, la Constitution y garantit à diverses confessions chrétiennes le droit à des écoles séparées. (Des modifications constitutionnelles ont transformé depuis les systèmes scolaires du Québec et de Terre-Neuve-et-Labrador, comme on appelle officiellement aujourd'hui la province de Terre-Neuve.)

8 En huitième lieu, elle garantit au Québec son propre droit civil.

9 En neuvième lieu, elle confère au Parlement le pouvoir d'exercer sa compétence sur le droit des biens et les droits civils dans les provinces, à condition que les assemblées législatives provinciales y consentent. Ce pouvoir n'a jamais été utilisé.

10 En dixième lieu, elle interdit l'établissement de tarifs douaniers entre les provinces.

11 En onzième lieu, elle autorise chaque assemblée législative provinciale à modifier sa propre Constitution, exception faite des dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur.

12 Enfin, en douzième et dernier lieu, elle confère un certain nombre de pouvoirs au gouvernement central (le gouverneur général en conseil, c'est-à-dire le Cabinet fédéral) : la nomination des lieutenants-gouverneurs, les directives à leur intention et leur destitution (le Canada a connu deux cas de destitution au cours de son histoire); le désaveu de lois provinciales dans l'année qui suit leur adoption (112 lois ont été désavouées, la dernière en 1943; seules les assemblées de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve n'ont jamais vu aucune de leurs lois annulées); la possibilité pour les lieutenants-gouverneurs de saisir Ottawa de projets de lois qui n'ont pas reçu leur assentiment (dans ce cas, ces lois ne peuvent entrer en vigueur si elles n'obtiennent pas la sanction du gouvernement fédéral dans l'année qui suit; les lieutenants-gouverneurs de toutes les provinces, sauf Terre-Neuve, se sont prévalus dans 70 cas de ce pouvoir conféré par la loi, la dernière fois en 1961, et, de ce nombre, seulement 14 lois sont entrées en vigueur).

C'étaient là les grands paramètres de notre Constitution écrite à la fin de 1981. Ils formaient un cadre juridique suffisamment souple pour permettre

des adaptations, des ajustements, des initiatives, des innovations, des compromis et des arrangements dans le respect du « gros bon sens » comme aimait le dire le premier ministre sir Robert Borden.

La *Loi de 1982 sur le Canada* a marqué la fin de l'autorité du Parlement britannique sur le Canada et nous a permis de rapatrier notre Constitution. En vertu des dispositions de la *Loi de 1982 sur le Canada*, la *Loi constitutionnelle de 1982* a pu être proclamée au Canada et le rapatriement a pris effet.

En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et ses diverses modifications (1871, 1886, 1907, 1915, 1930, 1940, 1960, 1964, 1965, 1974 et 1975) portent désormais le titre commun de lois constitutionnelles de 1867 à 1975.

On croit généralement que la *Loi constitutionnelle de 1982* nous a donné une « nouvelle Constitution », mais c'est faux. En fait, la loi elle-même dit que « la Constitution du Canada comprend » 14 lois du Parlement du Royaume-Uni, 7 lois du Parlement du Canada et 4 décrets du Conseil du Royaume-Uni (donnant au Canada les Territoires du Nord-Ouest originels et les Îles de l'Arctique et admettant la Colombie-Britannique et l'Île-du-Prince-Édouard dans la Confédération). Plusieurs des lois en question reçoivent un nouveau titre; dans deux autres, soit l'ancien *Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* (maintenant appelé *Loi constitutionnelle de 1867*) et la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, quelques dispositions sont supprimées; la partie du *Statut de Westminster de 1931* du Royaume-Uni qui y est incluse est légèrement modifiée.

Le reste demeure inchangé, abstraction faite des nouveaux titres. À l'heure actuelle, nous n'avons donc pas une nouvelle Constitution, mais bien l'ancienne amputée de quelques dispositions et à laquelle on a fait quatre ajouts très importants; pour employer une expression chère aux publicitaires, nous avons l'ancienne Constitution « en version enrichie ».

Quels sont donc ces grands changements dans la *Loi constitutionnelle de 1982*?

1 D'abord, elle donne aux Canadiens quatre moyens juridiques ou « procédures » pour modifier leur Constitution. Jusqu'en 1982, il n'existait aucune procédure de modification juridique (exception faite d'un pouvoir très limité accordé au Parlement central en 1949, maintenant remplacé).

La première procédure traite des modifications relatives à la charge de reine, à celle de gouverneur général et à celle de lieutenant-gouverneur, du droit d'une province d'être représentée à la Chambre des communes par un nombre de députés au moins égal à celui de ses sénateurs comme en 1982, de l'usage du français ou de l'anglais (sous réserve de modifications qui s'appliqueraient à une seule province), de la composition de la Cour suprême du Canada, et des modifications qui peuvent être apportées aux procédures de modification elles-mêmes.

Les modifications de ce type doivent être adoptées par le Sénat et la Chambre des communes (ou par la Chambre des communes seule, si le Sénat n'approuve pas la proposition dans les 180 jours qui suivent sa ratification par les Communes), et par l'assemblée législative de chaque province. Cette procédure garantit donc à chaque province un droit de veto.

La deuxième procédure de modification, la plus générale, concerne les dérogations à la compétence législative, aux droits ou aux privilèges d'une assemblée ou d'un gouvernement provincial. Elle vise également la question de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes; des pouvoirs du Sénat et du mode de sélection des sénateurs; du nombre de sénateurs représentant chaque province et des conditions de résidence qu'ils doivent remplir; de la position constitutionnelle de la Cour suprême du Canada, sauf sa composition, qui relève de la première procédure; du rattachement des territoires aux provinces existantes; de la création de nouvelles provinces; et, de façon générale, de la *Charte canadienne des droits et libertés*, dont nous parlerons plus loin.

Ces modifications doivent être autorisées par le Sénat et la Chambre des communes (ou, encore une fois, par la Chambre des communes seule, si le Sénat n'a pas agi dans un délai de 180 jours), et par les assemblées législatives des deux tiers des provinces dont la population représente au moins 50 p. 100 de la population totale du Canada, à l'exclusion de celle des

Photo : ©CCN/NCC

Dans cette sculpture, Emily Murply, l'une des « cinq femmes célèbres » à revendiquer le statut juridique de personne nous invite à célébrer l'égalité des femmes maintenant enchâssée dans la Charte.

territoires. Cela signifie que quatre provinces ensemble (par exemple, les quatre provinces de l'Atlantique ou les quatre provinces de l'Ouest) pourraient opposer leur veto à n'importe laquelle de ces modifications. L'Ontario et le Québec réunis pourraient se prévaloir du même droit de veto. Il faudrait aussi inclure au moins l'une des deux plus grandes provinces, soit le Québec, soit l'Ontario, au nombre des sept provinces nécessaires pour qu'une modification soit valide.

N'importe quelle province peut rejeter, par voie d'une résolution de son assemblée législative, une modification

adoptée en vertu de cette procédure qui aurait pour effet de retirer à cette province sa compétence législative dans quelque domaine que ce soit, ou de restreindre de quelque façon ses droits et ses privilèges. De plus, si cette modification, rejetée par une province, a pour effet de transférer des compétences législatives provinciales au Parlement central, en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, le Parlement doit fournir à cette province une « juste compensation ».

La troisième procédure s'applique aux modifications qui ne concernent qu'une seule province ou quelques provinces. Celles-ci doivent être autorisées par le Sénat et la Chambre des communes (ou par la Chambre des communes seule, à défaut de l'autorisation du Sénat dans les 180 jours) et par l'assemblée législative de toute province concernée. Parmi ces modifications, citons celles qui visent les limites territoriales des provinces, ou les dispositions relatives à l'usage du français ou de l'anglais dans une province donnée.

La quatrième procédure concerne les changements au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes (il s'agit ici de modifications autres que celles que concernent les deux premières procédures). Ces modifications peuvent être apportées par une loi ordinaire du Parlement fédéral.

La *Loi constitutionnelle de 1982* apporte un deuxième grand changement à notre Constitution. En effet, les trois premières procédures ont pour effet d'enchâsser certaines parties de notre Constitution écrite. En d'autres mots, elles sont désormais à l'abri du pouvoir du Parlement central ou des assemblées provinciales.

Par exemple, la charge de reine ne peut être modifiée sans le consentement de toutes les provinces. Il en va de même de la charge de gouverneur général, de celle de lieutenant-gouverneur et de la composition de la Cour suprême du Canada. Le consentement de toutes les provinces est aussi requis pour modifier le droit d'une province d'avoir autant de députés fédéraux que de sénateurs comme en 1982 ou pour modifier les procédures de modification elles-mêmes. Pour toutes ces modifications, n'importe quelle province peut exercer son droit de veto. Quant aux modifications apportées en vertu de la deuxième procédure, elles doivent être approuvées par 7 provinces, pourvu que les populations confondues de ces 7 provinces représentent au moins la moitié de la population des 10 provinces.

Les garanties relatives à l'usage du français et de l'anglais au Nouveau-Brunswick, au Québeç et au Manitoba ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement à la fois des assemblées provinciales concernées, et du Sénat et de la Chambre des communes (ou de la Chambre des communes seule, sous réserve du délai de 180 jours). Les garanties relatives aux écoles confessionnelles de Terre-Neuve-et-Labrador n'auraient pu être modifiées qu'avec le consentement de l'assemblée législative de Terre-Neuve-et-Labrador; il en est de même des limites territoriales du Labrador.

Les trois premières procédures de modification peuvent être amorcées par le Sénat, la Chambre des communes ou par une assemblée législative provinciale. La loi ordinaire du Parlement requise pour la quatrième procédure peut, bien sûr, être soumise par l'une ou l'autre des deux Chambres.

3 En troisième lieu, la *Loi constitutionnelle de 1982* contient la *Charte canadienne des droits et libertés* qui ne peut être modifiée ni par le Parlement seul ni par une assemblée législative provinciale seule. C'est la deuxième procédure de modification qui gouverne les changements apportés à la Charte. La troisième procédure s'applique seulement si les changements ne touchent qu'une ou certaines provinces, et non pas toutes.

Les droits et les libertés garantis par la Charte sont les suivants :

1 Les droits démocratiques (par exemple, le droit de tout citoyen de voter aux élections fédérales ou provinciales et le droit à des élections au moins tous les cinq ans. En cas de guerre appréhendée ou réelle, d'invasion ou d'insurrection, la prolongation du mandat de la Chambre des communes ou d'une assemblée législative est possible moyennant l'approbation des deux tiers des députés de la Chambre des communes ou de cette assemblée).

2 Les libertés fondamentales (liberté de religion, de conscience, de pensée, d'expression, de réunion pacifique et d'association).

3 La liberté de circulation et d'établissement (le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir, de se déplacer dans tout le pays et d'établir sa résidence et de gagner sa vie dans n'importe quelle province; ces droits sont subordonnés au droit des provinces de mettre en œuvre certains programmes d'« action positive » pour améliorer la situation de personnes défavorisées socialement ou économiquement).

4 Les garanties juridiques (ces garanties sont très nombreuses et elles comprennent le droit d'un individu d'être jugé dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable).

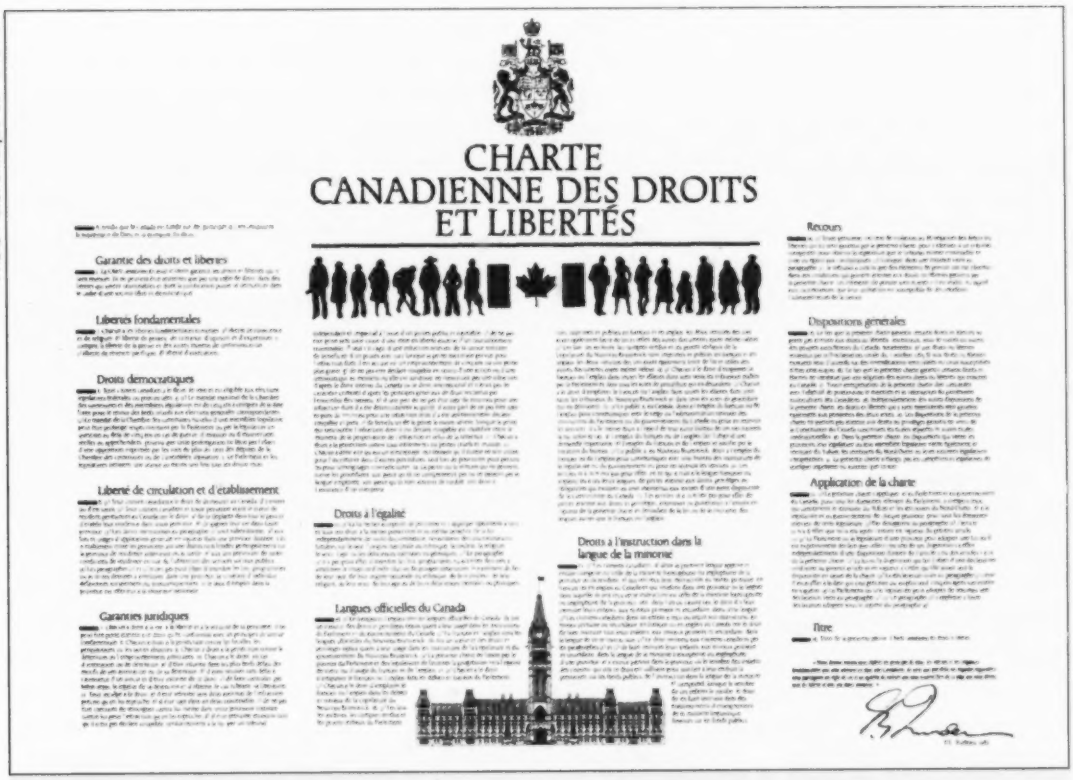
5 Les droits à l'égalité (cette clause protège l'individu contre les discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques; elle comprend elle aussi une disposition sur les programmes d'« action positive »).

6 La reconnaissance des deux langues officielles.

7 Les droits à l'instruction dans la langue de la minorité en certaines circonstances.

Tous ces droits, en vertu de l'article 1 de la Charte, « ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». Ce sont les tribunaux qui déterminent ces limites.

Photo : Bibliothèque du Parlement



La Charte garantit quatre libertés et six droits fondamentaux.

Les droits à l'égalité ont pris effet le 17 avril 1985, soit trois ans après le rapatriement de la Constitution. (Ce délai a permis de passer en revue les nombreuses lois fédérales, provinciales et territoriales, dont la Charte exigeait la modification ou l'abrogation.)

Les libertés fondamentales, les garanties juridiques et les droits à l'égalité énoncés dans la Charte sont sujets à une clause dite « nonobstant ». Cette clause permet au Parlement ou à une assemblée provinciale d'adopter des lois entrant en conflit avec la Charte (exception faite des droits à l'égalité qui interdisent la discrimination fondée sur le sexe). Pour pouvoir adopter de telles lois, cependant, le Parlement ou l'assemblée législative provinciale doit déclarer, de façon expresse, que la loi en question est adoptée nonobstant certaines dispositions données de la Charte. Une telle loi ne peut rester en vigueur que cinq ans. Elle pourrait cependant être revue et adoptée à nouveau pour une autre période de cinq ans. Elle doit s'appliquer également aux hommes et aux femmes.

En vertu des dispositions de la Charte sur les langues officielles, le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada et ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada et dans les institutions de l'assemblée législative et

du gouvernement du Nouveau-Brunswick. En effet, chacun a le droit d'utiliser l'une ou l'autre langue au Parlement ainsi que devant l'assemblée du Nouveau-Brunswick. Les lois du Parlement et de l'assemblée du Nouveau-Brunswick, ainsi que les comptes rendus et les procès-verbaux des débats de ces deux corps législatifs doivent être publiés en français et en anglais. Devant les tribunaux établis par le Parlement et par l'assemblée du Nouveau-Brunswick, chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les procédures et les plaidoiries. Le public a le droit de communiquer dans l'une ou l'autre langue avec le Parlement ou le gouvernement du Canada et avec l'assemblée ou le gouvernement du Nouveau-Brunswick. Il peut en recevoir les services là où, selon le cas, l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une « demande importante » ou qu'il est justifié par la vocation du bureau en question.

Les garanties de la Charte touchant aux droits à l'instruction dans la langue de la minorité comportent deux aspects.

1 Dans toutes les provinces, les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, aux niveaux primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants dans cette langue, dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés par les fonds publics, lorsque le nombre d'enfants « le justifie ». De la même manière, les citoyens qui ont reçu leur propre instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province, ont le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire dans cette langue, là où le nombre d'enfants le justifie.

2 Dans toutes les provinces à l'exception du Québec, les citoyens canadiens dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident ont le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue, là où le nombre de ces enfants le justifie. Ce droit ne s'applique pas au Québec à moins qu'il ne soit autorisé au préalable par l'assemblée législative ou le gouvernement du Québec.

Toute personne qui serait victime de violation ou de négation des droits et libertés qui lui sont garantis par la Charte peut s'adresser à un tribunal compétent « pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste ». Si le tribunal conclut que des éléments de preuve ont été obtenus dans des conditions qui portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Charte, ce tribunal doit écarter ces éléments de preuve « s'il est établi... que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice ».

Les dispositions de la Charte (à l'exception des dispositions concernant les langues officielles pour le Nouveau-Brunswick, qui peuvent être modifiées par le Parlement et l'assemblée provinciale ensemble) ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement de sept provinces dont la population représente au moins la moitié de la population de toutes les provinces.

Le législateur a pris soin de souligner que les droits et les libertés que la Charte garantit « ne constituent pas une négation des autres droits ou libertés qui existent au Canada ». Dans la Charte, il est affirmé aussi qu'aucune de ses dispositions « ne porte atteinte aux droits ou privilèges garantis en vertu de la Constitution du Canada concernant les écoles séparées et autres écoles confessionnelles ». Ces droits et privilèges sont et restent partie intégrante du texte constitutionnel.

Avant l'incorporation de la Charte, notre Constitution écrite consacrait déjà certains droits des francophones et des anglophones sur le plan linguistique, le droit civil québécois, certains droits relatifs aux écoles confessionnelles, ainsi que la libre circulation des biens entre les provinces. Ces particularités mises à part, le Parlement et les assemblées provinciales avaient toute latitude d'adopter les lois qu'ils jugeaient appropriées, à condition de respecter les limites de leurs compétences. Pourvu que le Parlement ne s'arroge des pouvoirs délégués aux provinces et que ces dernières ne s'arrogent des pouvoirs dévolus au Parlement, le Parlement et les assemblées provinciales étaient entièrement libres d'agir comme ils l'entendaient (bien que toute loi provinciale puisse être désavouée par le Cabinet fédéral dans l'année suivant son adoption). Le seul motif pour lequel les tribunaux pouvaient déclarer qu'une loi provinciale ou fédérale était inconstitutionnelle, c'est-à-dire nulle et non avenue, était que les prérogatives ou la compétence de l'autre ordre de gouvernement n'avaient pas été respectées ou encore, bien sûr, que la loi en question entrait en conflit avec l'un des quatre droits faisant partie intégrante de la Constitution.

La Charte est venue modifier de façon radicale cette situation. Le Parlement et les assemblées provinciales ne pourront pas, pas plus qu'auparavant, empiéter sur les prérogatives de l'autre ordre de gouvernement. Cependant, on pourra maintenant contester et faire rejeter par les tribunaux les lois fédérales ou provinciales qui enfreignent les dispositions de la Charte. C'est une situation que les Américains connaissent déjà depuis près de 200 ans; chez eux, la charte des droits de la personne est intégrée à la Constitution. Pour nous, il s'agissait d'une situation presque entièrement nouvelle.

Disons-le sans ambages : cela accroît considérablement la compétence des tribunaux. Avant la Charte, le Parlement et les législatures provinciales, « sous réserve des sujets et domaines prescrits par la *Loi constitutionnelle de 1867*, jouissaient de toute l'autorité que le Parlement impérial, dans la plénitude de son pouvoir, possédait et pouvait

conférer ». En d'autres termes, à l'intérieur de ces limites, ils pouvaient faire n'importe quoi. Ils étaient souverains. La Charte met fin à ce régime. Elle impose de nouvelles limites.

L'article 1 de la Charte donne au Parlement et aux législatures provinciales une certaine marge de manœuvre. Il prévoit que les droits garantis dans la Charte « ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». Les tribunaux décident de la signification de « raisonnables », de « dont la justification puisse se démontrer » et de « société libre et démocratique ». Leurs décisions ont restreint quelque peu les pouvoirs que le Parlement et les législatures provinciales exerçaient avant l'entrée en vigueur de la Charte, et la jurisprudence est encore en évolution.

La Charte contient également une disposition selon laquelle le Parlement, ou une assemblée provinciale, peut se soustraire à l'application de parties importantes de la Charte en prévoyant, dans une loi qui autrement contreviendrait aux dispositions en question, une simple déclaration selon laquelle la loi s'applique nonobstant la Charte. Une telle loi ne reste valide que pendant cinq ans, mais elle peut être prorogée pour de nouvelles périodes de cinq ans chacune. Bien qu'elle permettrait au Parlement et aux assemblées provinciales de recouvrer partiellement leur souveraineté, une telle loi n'a que rarement été utilisée à cause de ses répercussions politiques.

4 Le quatrième grand changement apporté par la *Loi constitutionnelle de 1982* confère aux provinces des pouvoirs plus étendus sur leurs ressources naturelles. Chaque province est désormais habilitée à légiférer en ce qui concerne l'exportation à destination d'une autre partie du Canada, de la production primaire tirée de ses mines, de ses gisements pétroliers et gaziers, de ses forêts et de ses centrales hydroélectriques, sous réserve de ne pas exercer de discrimination, sur le plan des prix ou des quantités, contre les autres parties du Canada. Le Parlement central conserve cependant son pouvoir de légiférer dans ces domaines et, en cas de conflit entre les lois fédérales et provinciales, c'est la loi du Parlement fédéral qui prévaut. Les provinces sont aussi habilitées à prélever des sommes d'argent par tout mode ou système de taxation de leurs mines, de leurs gisements pétroliers et gaziers, de leurs ressources forestières et de leurs centrales hydroélectriques ainsi que de la production primaire tirée de ces ressources. Les lois adoptées dans ces domaines ne peuvent toutefois autoriser ou prévoir un impôt qui établisse une distinction entre la production exportée à destination d'autres parties du Canada et la production non exportée hors de la province.

Ces quatre grands changements, surtout les procédures de modification et la Charte, sont d'une importance capitale. Ils laissent toutefois intactes la structure de base du gouvernement et, à peu de choses près, la répartition des pouvoirs entre le Parlement fédéral et les assemblées provinciales.

Les services de santé sont de compétence provinciale et territoriale sauf lorsqu'il s'agit des autochtones, des Forces canadiennes et des anciens combattants qui relèvent du gouvernement fédéral.

Fait intéressant, les changements ne touchent en rien le pouvoir qu'ont les assemblées provinciales de confisquer les biens d'un particulier ou d'une entreprise pour les donner à quelqu'un d'autre, sans indemniser le propriétaire originel. Cela est déjà arrivé deux fois, en Ontario et en Nouvelle-Écosse. À ce sujet, la Cour d'appel de l'Ontario a arrêté que le commandement « Tu ne voleras pas » n'avait pas force de loi pour un organe souverain et que ce dernier n'était tenu à aucune obligation d'indemnisation. La Charte n'a rien changé à cette situation. La seule protection à cet égard est le pouvoir de désaveu du gouvernement fédéral, qui a d'ailleurs été exercé dans l'affaire de la Nouvelle-Écosse. S'ajoute à cela le fait que les assemblées provinciales n'oseraient guère procéder à ce genre de confiscation, à moins de circonstances très exceptionnelles : les députés craindraient trop de ne pas être réélus aux élections suivantes.

La *Loi constitutionnelle de 1982* apporte d'autres changements. Il en est un dont l'importance ressort tout particulièrement. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* avait donné au Parlement central une compétence législative exclusive sur « les Indiens ainsi que les terres réservées aux Indiens ». Par la suite, les tribunaux avaient décidé que le mot « Indiens » désignait aussi les Inuits. Jusqu'en 1982, notre Constitution n'en disait pas davantage sur les peuples autochtones.

Notre Constitution comprend maintenant trois dispositions à ce sujet.

1 En premier lieu, elle indique que les droits et libertés garantis par la Charte « ne portent pas atteinte aux droits ou libertés - ancestraux, issus de traités ou autres - des peuples autochtones du Canada », notamment aux droits ou libertés reconnus par la *Proclamation royale de 1763* et aux droits ou libertés acquis par règlement de revendications territoriales.

2 En deuxième lieu, « les droits existants - ancestraux ou issus de

traités - des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés ». L'expression « peuples autochtones du Canada » s'entend des Indiens, des Inuits et des Métis du Canada.

3 En troisième lieu, c'est en 1983 que la procédure de modification a servi pour la première fois. Cette procédure visait à reconnaître aux autochtones du Canada, outre leurs droits ancestraux ou ceux issus de traités, des droits ou libertés dont ils jouissaient déjà ou qu'ils pouvaient acquérir en vertu d'accords au sujet de leurs revendications territoriales et à garantir tous ces droits également aux hommes et aux femmes. La modification prévoyait aussi qu'on n'apporterait aucun changement aux dispositions constitutionnelles concernant les Indiens et leurs réserves ou les droits ancestraux et les libertés garanties par la *Charte canadienne des droits et libertés*, sans en discuter au préalable à une conférence des premiers ministres à laquelle les autochtones seraient représentés. Cette modification est entrée en vigueur le 21 juin 1984.

D'autre part, la *Loi constitutionnelle de 1982* contient aussi un article sur la péréquation et les inégalités régionales. Elle indique d'abord que le Parlement et le gouvernement central de même que les assemblées et les gouvernements provinciaux « s'engagent à promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être, à favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances et à fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels ». Elle ajoute que le Parlement et le gouvernement du Canada « prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable ».

La loi de 1982 prévoit également que les dispositions relatives à la langue française ou anglaise ne portent pas atteinte aux droits et privilèges découlant de la loi ou de la coutume des langues autres que le français ou l'anglais, et que la Charte doit être interprétée « de façon à concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens ».

Enfin, la loi de 1982 prévoit que les versions française et anglaise du texte constitutionnel complet, à partir de la loi de 1867 jusqu'à la loi de 1982, ont également force de loi.

Les pouvoirs du gouvernement fédéral et des provinces

Le Parlement fédéral est autorisé à « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada » en toute matière non « assignée exclusivement aux législatures des provinces ». Les pouvoirs exclusifs des assemblées provinciales comprennent : la taxation et l'imposition directes en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales, les ressources naturelles, l'administration des prisons (exception faite des pénitenciers), des œuvres de charité et des hôpitaux (sauf les hôpitaux de la marine), les institutions municipales, les licences délivrées en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales ou municipales, les travaux et les entreprises de nature locale (à certaines exceptions près), la constitution des sociétés provinciales, la célébration des mariages, la propriété et les droits civils, la création des

La Constitution accorde aux provinces le droit d'imposition directe dans leurs domaines de compétence, comme l'éducation.

tribunaux et l'administration de la justice, les amendes et les peines de prison en vue de faire respecter les lois provinciales, les matières de nature purement locale ou privée et l'enseignement (sous réserve de certains droits des minorités protestantes et catholiques dans quelques provinces).

Sous réserve des restrictions de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les assemblées législatives provinciales peuvent modifier à volonté leur propre Constitution au moyen d'une loi ordinaire. Il ne leur est pas loisible cependant de légiférer sur la charge de lieutenant-gouverneur. Les assemblées législatives ne peuvent pas non plus limiter le droit de vote des citoyens et l'éligibilité des candidats ou encore prolonger la durée du mandat du corps législatif, sous réserve des dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Il va de soi que le pouvoir dévolu aux provinces de modifier leur Constitution se limite au fonctionnement du gouvernement provincial. Les assemblées législatives provinciales n'ont que les attributions qui leur sont expressément conférées par la Constitution écrite. Il s'ensuit qu'elles ne peuvent s'arroger les pouvoirs dévolus au Parlement du Canada ni adopter une loi de sécession. Ces pouvoirs, n'étant pas énoncés dans le texte constitutionnel, n'existent pas.

Le Parlement fédéral ne peut non plus s'arroger les pouvoirs dévolus aux provinces.

Le Parlement et les assemblées législatives provinciales se partagent les pouvoirs en matière d'agriculture, d'immigration et de certains aspects des ressources naturelles. Toutefois, en cas de conflit, les lois fédérales priment.

Le Parlement et les assemblées législatives provinciales se partagent aussi les pouvoirs en matière de prestations aux survivants, d'indemnisation des invalides et de pensions de vieillesse. Toutefois, en cas de conflit, ce sont les lois provinciales qui priment.

La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que toute question qui ne relève pas expressément des assemblées législatives provinciales est automatiquement du ressort du Parlement fédéral.

À première vue, on pourrait penser que les pouvoirs du gouvernement fédéral sont très étendus. Ce n'est pas vraiment le cas, car les tribunaux ont donné une interprétation très large aux pouvoirs dévolus aux provinces, notamment en matière de propriété et de droits civils. En conséquence, l'ensemble de la législation ouvrière (nombre maximal d'heures de travail, salaire minimum, sécurité, indemnisation en cas d'accidents du travail, relations de travail) est du ressort des provinces, hormis dans certains secteurs (les banques, la radiodiffusion, la navigation aérienne, l'énergie atomique, la navigation et les bâtiments ou navires, les chemins de fer interprovinciaux et internationaux, le téléphone, la télégraphie, les pipelines, les silos à céréales, les entreprises qui sont la propriété du gouvernement central et les travaux qui seront

déclarés par le Parlement être pour l'avantage général du Canada, ou pour l'avantage de deux provinces ou plus).

La sécurité sociale (exception faite de l'assurance-emploi, qui relève entièrement du gouvernement fédéral, et du partage des pouvoirs en matière de pensions) est en principe du ressort des gouvernements provinciaux; toutefois, le Parlement fédéral a mis sur pied un ensemble de régimes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie en vertu desquels les provinces reçoivent des subventions (dans le cas du Québec, le gouvernement fédéral a cédé à cette province une partie de son champ de taxation), sous réserve que ces régimes répondent à un certain nombre de normes.

En interprétant les pouvoirs fédéraux et provinciaux, les tribunaux ont statué que la radiodiffusion et la navigation aérienne relevaient du Parlement fédéral en vertu de son pouvoir général « de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement ». D'autre part, les tribunaux ont tout au plus réduit ce pouvoir général à un simple pouvoir de légiférer dans les cas d'urgence, comme une guerre ou une catastrophe d'ampleur nationale : famine, épidémie ou inflation exceptionnelle, bien que dans quelques cas récents, on soit allé au-delà.

Les Pères de la Confédération ne se limitèrent toutefois pas à donner au Parlement ce qu'ils considéraient comme un ample pouvoir général; ils dressèrent « pour plus de sûreté » une longue liste de domaines relevant de cette instance : les impôts directs et indirects, la réglementation du commerce (à

Photo : gracieuseté des Forces canadiennes/Cplc Michel Durand

La Constitution confère au Parlement fédéral le pouvoir exclusif en matière de défense nationale.

savoir, selon l'interprétation des tribunaux, le commerce interprovincial et international), « la dette et la propriété publiques » (ce qui permet au Parlement fédéral d'octroyer des subventions aux particuliers - allocations familiales, par exemple - ou aux provinces - au titre de l'assurance-hospitalisation, de l'assurance-maladie, de la poursuite d'études supérieures et de l'aide aux nécessiteux - ainsi que des paiements de péréquation pour faire en sorte que les services de santé, d'enseignement et de bien-être dans les provinces les plus défavorisées se rapprochent de la moyenne nationale), le service postal, le recensement et les statistiques, la défense, les balises, les bouées, les

phares, l'île de Sable*, la navigation et les bâtiments ou navires, la quarantaine, les hôpitaux de la marine, les pêcheries, ainsi que les traversiers, les chemins de fer et les télégraphes interprovinciaux et internationaux. Ces domaines comprennent également les « travaux et entreprises » réalisés à l'échelon international ou interprovincial (catégorie dans laquelle entrent, toujours selon les tribunaux, les pipelines et le téléphone), l'émission de la monnaie, les banques, l'intérêt de l'argent, les lettres de change, les billets à ordre, les faillites, les poids et mesures, les brevets, les droits d'auteur, les Indiens et les terres qui leur sont réservées (catégorie qui comprend, selon les tribunaux, les Inuits), la naturalisation et les étrangers, le droit criminel et les procédures qui s'y appliquent, le mariage, le divorce, les travaux de nature locale qui seront, avant ou après leur exécution, déclarés par le Parlement du Canada « être pour l'avantage général du Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre de provinces » (on a souvent eu recours à cette disposition, en particulier pour faire en sorte que l'énergie atomique et le commerce des céréales relèvent exclusivement du gouvernement fédéral). Une modification adoptée en 1940 attribue au Parlement fédéral des pouvoirs exclusifs en matière d'assurance-chômage; en outre, un article de la loi de 1867 donne au gouvernement fédéral pleins pouvoirs pour créer des tribunaux en vue d'une « meilleure administration des lois du Canada ». Cette disposition a permis au Parlement du Canada de former la Cour suprême du Canada ainsi que la Cour fédérale.

Comme nous l'avons déjà dit, le Parlement central peut modifier la Constitution en ce qui touche les fonctions exécutives du gouvernement du Canada, du Sénat et de la Chambre des communes, mais il ne peut pas modifier la charge de reine ou celle de gouverneur général ni les dispositions relatives au Sénat et à la Cour suprême du Canada qui font partie intégrante du texte constitutionnel au moyen des procédures de modification.

Bien que le Parlement central ne puisse transférer aucun de ses pouvoirs à une assemblée provinciale, et qu'inversement une assemblée provinciale ne puisse transférer ses pouvoirs au Parlement central, le Parlement peut cependant déléguer l'administration d'une loi fédérale à des organismes provinciaux, comme il l'a fait dans le domaine de la circulation routière entre les provinces et à l'échelle internationale. De même, une assemblée provinciale peut déléguer l'administration d'une loi provinciale à un organisme fédéral. Cette capacité de « délégation administrative » illustre la souplesse de notre Constitution.

* *Pour les Pères de la Confédération, il ne faisait pas de doute que l'île de Sable - qui avait la réputation de « cimetière de l'Atlantique » - représentait une menace telle pour la navigation qu'elle requérait la tutelle absolue du gouvernement fédéral, comme c'était le cas pour les phares. C'est ainsi qu'elle fut placée sous la juridiction du gouvernement fédéral (sous-section 91, paragraphe 9 de la loi de 1867). En vertu de la troisième annexe de cette loi, et comme il en avait été des phares de la Nouvelle-Écosse, le gouvernement fédéral fit l'acquisition de l'île, qui était jusqu'alors la propriété de cette province.*

Les systèmes de gouvernement canadien et américain

Si le Canada et les États-Unis sont tous deux des démocraties et des États fédéraux, leurs systèmes de gouvernement présentent des différences importantes.

Une première différence réside dans le fait que les États-Unis ont une langue et une culture uniques. Le Canada possède au contraire deux langues officielles. Les Pères de la Confédération ont voulu qu'il en soit ainsi.

La reconnaissance par les pouvoirs publics du bilinguisme est encore limitée, mais elle progresse. Par exemple, c'est à la demande expresse du gouvernement du Nouveau-Brunswick que le français et l'anglais ont été reconnus par la Constitution comme les langues officielles de cette province. En Ontario, où vivent le plus grand nombre de francophones hors Québec, on trouve tout un réseau d'écoles où l'enseignement est donné en français; de plus, un nombre croissant de services en français sont offerts aux Franco-Ontariens. Plusieurs autres provinces se sont engagées dans la même voie.

En vertu de la Constitution, toutes les provinces, à l'exception du Québec, du Nouveau-Brunswick et du Manitoba, sont absolument libres d'avoir autant de langues officielles qu'elles le veulent, et ces langues peuvent même exclure le français et l'anglais. Par exemple, la Nouvelle-Écosse pourrait faire du gaélique sa seule langue officielle, ou l'adopter comme l'une de ses deux, trois, voire ses douzaines de langues officielles. L'Alberta pourrait choisir l'ukrainien seul, ou encore faire de l'ukrainien, du polonais et du grec classique, ses trois langues officielles. Pour leur part, le Québec, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba peuvent avoir autant de langues officielles qu'ils le désirent, mais celles-ci doivent inclure le français et l'anglais.

Seconde distinction notable : le Canada est une monarchie constitutionnelle, alors que les États-Unis sont une

république. *A priori*, on pourrait penser qu'il s'agit d'une distinction de pure forme. Or, ce n'est pas le cas. En effet, là où, au Canada, on trouve un Parlement, un Cabinet et un gouvernement responsable, on trouve aux États-Unis un système de gouvernement présidentiel-congressionnel.

On peut se demander ce que signifie cette distinction.

En premier lieu, aux États-Unis, le chef de l'État et le chef du gouvernement sont une seule et même personne. C'est le président qui assume ce double rôle. Au Canada, par contre, c'est la reine - ordinairement représentée par le gouverneur général - qui est le chef de l'État, tandis que le premier ministre est le chef du gouvernement. Une première conséquence importante de cette distinction réside dans le fait qu'au Canada, le chef de l'État peut, exceptionnellement, protéger le Parlement et la population face à un premier ministre et à des ministres qui oublieraient leur rôle de serviteurs du peuple et tenteraient d'asservir celui-ci. Le chef de l'État peut ainsi s'opposer à ce que le Cabinet dissolve une Chambre des communes nouvellement élue avant même qu'elle se soit réunie. Il peut également l'empêcher d'amener le peuple, par des élections générales répétées, à lui donner plein mandat. Aux États-Unis, le chef de l'État ne peut contraindre le chef du gouvernement parce qu'ils sont une seule et même personne.

En second lieu, le gouvernement américain, constitué du président et du Congrès, se fonde sur le principe de la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire que ni le président ni aucun des membres de son Cabinet ne peuvent être membres d'aucune des deux Chambres du Congrès, y déposer ou appuyer un projet de loi, répondre à des

Photo : Dianne Brydon

Le Congrès se réunit dans le Capitole à Washington, D.C.

questions ou repousser des attaques contre la politique du gouvernement. Aucun membre du Congrès ne peut être président ou membre du Cabinet.

À l'inverse, le régime parlementaire repose sur la concentration des pouvoirs. L'usage (et non la loi) veut que les membres du Cabinet, y compris le premier ministre, soient membres de l'une des deux Chambres ou y obtiennent un siège peu de temps après leur nomination. Tous les projets de loi qui sont déposés par le gouvernement doivent l'être par un ministre ou son porte-parole; de plus, les ministres doivent défendre devant le Parlement les projets de loi gouvernementaux, répondre chaque jour aux questions portant sur les politiques et les initiatives du gouvernement et répondre aux critiques formulées contre celles-ci.

Aux États-Unis, le président et les membres des deux Chambres sont élus pour une période fixe : le président pour quatre ans, les sénateurs pour six ans (dont le tiers se présentent aux élections tous les deux ans) et les représentants pour deux ans. La seule façon de se défaire d'un président avant la fin de son mandat de quatre ans est d'entreprendre contre lui une procédure de mise en accusation, procédure très délicate à laquelle on n'a recouru que trois fois et qui n'a d'ailleurs jamais abouti.

La durée inégale des mandats respectifs du président, des sénateurs et des représentants amène fréquemment le président à être l'élu d'un parti, tandis que l'autre parti détient la majorité dans l'une des deux Chambres, voire dans les deux. Ainsi, pendant plusieurs années, le président pourrait voir ses projets de loi et ses politiques rejetés sans cesse par une majorité adverse dans l'une ou l'autre Chambre ou les deux. Le président ne peut faire appel au peuple par la dissolution du Sénat, de la Chambre des représentants ou les deux. Les deux Chambres remplissent, quoi qu'il arrive, la durée complète de leur mandat.

Tous les quatre ans a lieu l'élection du président, des représentants et du tiers des sénateurs. Il est alors possible que le président et la majorité des représentants soient républicains, tandis que la majorité des sénateurs seront démocrates; ou encore, il se peut que le président et la majorité des sénateurs soient républicains, tandis que les représentants seront majoritairement démocrates; d'autres combinaisons sont encore possibles.

De la même manière, le président peut présenter un programme cohérent au Congrès et faire en sorte que les sénateurs et les représentants déposent les projets de loi qu'il veut voir adoptés. Chacune des Chambres peut y apporter des modifications, y faire des suppressions ou les rejeter en bloc. Cet affrontement est susceptible d'aboutir à une loi qui n'a presque plus rien à voir avec le projet initial du président. Il en va de même lorsque la majorité de l'une des deux Chambres présente un projet de loi sur un sujet quelconque; l'autre Chambre peut y ajouter ou en retirer certaines dispositions, voire rejeter le projet en bloc; là encore, le résultat (éventuel) peut n'avoir qu'une très lointaine ressemblance avec le projet

initial. Même en cas d'accord entre les deux Chambres, le président oppose souvent son veto à un projet de loi, qui ne pourra alors être adopté qu'avec l'assentiment des deux tiers des membres de chacune des Chambres.

Ainsi, à l'approche d'élections, un président accusé de n'avoir pas rempli ses promesses peut toujours soutenir que ce n'est pas sa faute, qu'il a soumis tel ou tel projet de loi au Congrès, mais que le Sénat ou la Chambre des représentants, ou encore les deux, l'ont rejeté ou rendu méconnaissable. Un sénateur pourra recourir au même argument pour se protéger contre semblables accusations : la Chambre des représentants aura rejeté son projet de loi ou l'aura mis en pièces, ou bien encore, le président y aura opposé son veto. Quant au représentant, il aura présenté son projet à la Chambre, mais le Sénat s'y sera opposé ou l'aura réduit à néant, ou bien, une fois encore, le président aura exercé son droit de veto.

Il s'ensuit que ni le président, ni les sénateurs, ni les représentants ne peuvent être vraiment tenus responsables d'une chose qu'ils auraient faite ou non. Chacun d'eux peut déclarer en toute légitimité et en toute honnêteté que ce n'est pas sa faute.

Certes, les insatisfaits peuvent toujours voter contre un président, un sénateur ou un représentant. Toutefois, quoi qu'ils fassent, la situation demeure essentiellement la même. Le président est en poste pour quatre ans, indépendamment des votes que prend l'une ou l'autre Chambre contre ses mesures. Si, à mi-chemin de son mandat de quatre ans, le résultat des élections au Sénat et à la Chambre des représentants est défavorable à son parti, il demeure quand même en place pour les deux ans qui restent à son mandat en conservant tous ses pouvoirs. Il ne lui est pas loisible, par ailleurs, de se défaire d'un Sénat ou d'une Chambre opposés à ses idées en ordonnant de nouvelles élections. Une majorité adverse dans l'une ou l'autre Chambre peut créer un empêchement à ce que voudrait accomplir le président, mais cela ne peut l'obliger à quitter ses fonctions. Le président peut opposer son veto aux projets de loi adoptés par les deux Chambres. Mais le Congrès peut annuler son veto par une majorité de deux tiers dans les deux Chambres. La Chambre des représentants est en mesure de récuser le président; par la suite le Sénat le juge en tribunal et, s'il convient, selon une majorité de deux tiers, démet le président de ses fonctions. Aucun président n'a jamais été démis de ses fonctions et à trois occasions seulement a-t-on tenté de le faire. Dans le premier cas, la majorité au Sénat était trop faible, dans le deuxième, le président a démissionné de son poste avant qu'un vote de récusation ait lieu à la Chambre des représentants et, dans le troisième, le président a été acquitté par le Sénat même s'il avait été destitué.

Il n'en va pas de même au Canada. Ici, personne n'est élu pour une période donnée. Les principaux projets de loi, ainsi que tous ceux qui ont un caractère financier, doivent être présentés par le gouvernement, et ni le Sénat ni la Chambre des communes ne peuvent majorer les sommes en cause. Tant

Photo : Bibliothèque du Parlement/Tom Littlemore

Le Sénat et la Chambre des communes siègent dans les édifices du Parlement.

qu'un gouvernement est soutenu par une majorité à la Chambre, il peut faire voter les lois qui lui semblent bonnes à moins qu'une majorité adverse au Sénat ne refuse d'accepter le projet de loi (ce qui n'arrive que très rarement). S'il perd l'appui de la majorité, il peut soit laisser un autre parti former le gouvernement, soit décréter la tenue de nouvelles élections. S'il se contente de céder le pouvoir à un parti différent, ce nouveau gouvernement peut faire adopter les lois qu'il juge bonnes tant qu'il détient la majorité; s'il la perd, il doit à son tour céder la place ou déclencher de nouvelles élections. Aux États-Unis, les affrontements entre le président et le Congrès peuvent durer des années, alors que chez nous, un tel conflit entre le gouvernement et la Chambre des communes ne peut guère excéder quelques semaines. En cas de désaccord sur une question d'importance, un nouveau gouvernement est rapidement formé ou la tenue d'élections est décrétée.

Dans le système présidentiel-congressionnel, le gouvernement n'est ni responsable ni sensible à l'opinion publique. Peu importe le nombre de fois qu'une Chambre ou l'autre vote contre les mesures du président, celui-ci demeure en poste. Il peut imposer son veto aux projets de loi adoptés par les deux Chambres, mais il ne peut en appeler à la population en déclenchant des élections pour avoir un Congrès qui l'appuiera. Par contraste, le régime de type parlementaire est à la fois

responsable et sensible à l'opinion publique. Si la Chambre des communes vote une motion de défiance à l'égard du Cabinet, celui-ci doit résigner ses fonctions, puis permettre à un parti de l'opposition (normalement l'opposition officielle) de former sans délai un gouvernement, ou encore décréter la tenue d'élections, afin que le peuple décide du parti qui gouvernera.

Aux États-Unis, le président peut livrer une bataille stérile à l'une des deux Chambres ou aux deux pendant des années. Au Canada, le premier ministre, s'il est empêché d'agir par la Chambre des communes, doit soit laisser la place à un autre premier ministre, soit permettre à la population d'élire une nouvelle Chambre propre à régler la question, dans un sens ou dans l'autre, en deux ou trois mois tout au plus. Voilà un système où le gouvernement est vraiment responsable.

La troisième différence fondamentale entre les systèmes de gouvernement canadien et américain tient au fait que, chez nous, la coutume, les usages et les « conventions » tiennent une place bien plus importante dans la Constitution. Ainsi, la Constitution américaine définit noir sur blanc les compétences que le président doit posséder, les modalités de sa nomination et de sa destitution et ses principales attributions. Et seule une modification en bonne et due forme du texte constitutionnel peut modifier ces règles.

Ce n'est qu'en 1982 qu'il a été question du premier ministre du Canada dans notre texte constitutionnel. La *Loi constitutionnelle de 1982* lui a conféré le pouvoir de convoquer, au cours de l'année suivante, une conférence constitutionnelle à laquelle participeraient, en plus de lui-même, les premiers ministres des provinces et (à certaines fins) les représentants élus du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et, dans les 15 années suivantes, une deuxième conférence ne réunissant que les premiers ministres.

Mais le texte constitutionnel ne dit rien de ses attributions, de la façon dont il est choisi ou destitué ni de ses pouvoirs (exception faite de celui de convoquer les conférences constitutionnelles). Rien n'est prévu sur ces divers sujets dans les lois, abstraction faite d'une disposition concernant le salaire, la pension de retraite et la résidence de la personne occupant le poste reconnu de premier ministre. Tout relève de l'usage établi, des « conventions ». Aucune disposition juridique ne prévoit que le premier ministre, ou tout autre ministre, doit appartenir à l'une des deux Chambres; seule la tradition veut qu'il ait un siège au Parlement ou en obtienne un dans des délais raisonnables. Aucune loi ne dit qu'un gouvernement qui perd sa majorité à la Chambre des communes, après l'adoption d'une motion de défiance, doit démissionner (et laisser ainsi le pouvoir à un autre parti politique) ou déclencher des élections générales.

Par ailleurs, c'est dans le type de fédéralisme que réside la quatrième différence essentielle entre les systèmes politiques des deux pays. Au début de leur histoire, les États-Unis se caractérisaient par une décentralisation très poussée qui ménageait au Congrès

fédéral très peu d'attributions. Tous les pouvoirs que la Constitution ne confiait pas expressément au gouvernement fédéral étaient du ressort des États, ou du « peuple », c'est-à-dire qu'ils ne relevaient ni du Congrès ni des législatures des États. Les « droits des États » étaient fondamentaux. Les Pères de la Confédération, pour leur part, étaient horrifiés par le spectacle de la guerre civile américaine, dont ils imputaient la cause aux droits dévolus aux États.

C'est ce qui explique que le Canada adopta un « système différent », selon les termes de Sir John A. Macdonald. Tous les domaines d'intérêt général qui ne sont pas expressément attribués aux gouvernements provinciaux et à leurs assemblées relèvent du gouvernement fédéral et du Parlement. Ce système permet d'éviter la grave faiblesse qui a été si néfaste aux États-Unis. Le Canada s'est doté d'un Parlement fédéral fort et a fait avec la Confédération « un seul peuple et un seul gouvernement, au lieu de cinq peuples et de cinq gouvernements » qu'un lien trop ténu réunirait.

Les Pères de la Confédération dressèrent, comme on l'a vu, une longue liste de domaines relevant exclusivement du gouvernement fédéral. Ils décidèrent en outre que la nomination des sénateurs et des juges des cours supérieures et des comtés (à l'exception des juges des tribunaux de vérification de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick) serait du ressort du gouvernement fédéral, et qu'il en irait de même de la nomination, de la direction et de la destitution des lieutenants-gouverneurs provinciaux. De plus, ils ont donné au gouvernement fédéral (le Cabinet et le Parlement) des pouvoirs qui lui permettent de défendre les droits à l'enseignement des sujets de la reine appartenant aux minorités protestantes et catholiques. Enfin, ils ont donné au gouvernement central le pouvoir de désavouer purement et simplement toute loi provinciale dans l'année qui suit son adoption.

Aux États-Unis comme au Canada, toutefois, ce sont les tribunaux qui, en définitive, interprètent le texte constitutionnel. Chez nos voisins du Sud, le pouvoir judiciaire a jusqu'ici, en règle générale, interprété la Constitution de façon à élargir les compétences du gouvernement fédéral et à diminuer celles des États. Dans notre pays, par contre, les tribunaux (notamment le Comité judiciaire du Conseil privé britannique, qui, jusqu'en 1949, était notre plus haute instance judiciaire) ont eu tendance à interpréter la *Loi constitutionnelle de 1867* dans le sens d'un accroissement des pouvoirs des provinces au détriment de ceux du gouvernement central. Résultat : à l'heure actuelle, la fédération que constituent les États-Unis est, dans les faits, beaucoup plus centralisée que la fédération canadienne, laquelle est peut-être même la plus décentralisée du monde. Néanmoins, comme il est prévu dans notre Constitution que les compétences non attribuées sont dévolues automatiquement au Parlement fédéral, celui-ci a une force et une flexibilité qui lui ont permis de faire face aux changements passés et récents.

La suprématie du droit et des tribunaux

Aux principes du gouvernement responsable et du fédéralisme, piliers de notre système de gouvernement, s'ajoute une troisième force : la suprématie du droit (*rule of law*), notion que nous allons tenter d'expliquer.

Que signifie la suprématie du droit?

Ce principe veut que tous soient soumis à la loi. En effet, nul, si important ou puissant soit-il, n'échappe à la loi : ni le gouvernement, ni le premier ministre, ni quelque autre ministre, ni la reine, ni le gouverneur général, ni les lieutenants-gouverneurs, ni le plus haut fonctionnaire de l'État, ni les forces armées, ni le Parlement lui-même, ni aucune assemblée provinciale. Ces personnes et ces instances n'ont de pouvoirs que ceux qui leur sont conférés par la loi : par la *Loi constitutionnelle de 1867* ou par une modification de cette dernière; par une loi fédérale ou provinciale; par la *common law* anglaise, dont nous avons hérité et qui, même si elle a été considérablement modifiée, enrichie et élaguée au fil des ans par le Parlement fédéral et les assemblées provinciales, reste le fondement de notre droit constitutionnel, de notre droit criminel et de notre droit civil (droit de propriété et droits civils) pour l'ensemble du pays, exception faite du Québec (qui a son propre code civil).

Aucune de nos libertés ne serait vraiment protégée si quiconque était au-dessus des lois.

Qu'est-ce qui empêche les diverses instances du pays - gouvernement, hauts fonctionnaires, forces armées, police, Parlement, assemblées provinciales - d'échapper à la loi, d'y contrevenir ou d'usurper des pouvoirs?

Réponse : les tribunaux. Ceux-ci auraient vite fait de les ramener à l'ordre.

Mais qu'est-ce qui fait que le pouvoir judiciaire n'est pas inféodé aux instances en cause?

Réponse : le principe cardinal de l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui est plus ancien que celui du gouvernement responsable, lequel n'existe que depuis quelque 200 ans. Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire existe depuis plus de 300 ans, soit au moment de l'adoption par le Parlement britannique, en 1701, de l'*Acte d'établissement*, un produit de la révolution anglaise de 1688. Ce texte législatif prévoyait que les juges, même s'ils avaient été nommés par le roi (aujourd'hui, sur recommandation, il va sans dire, d'un Cabinet responsable), ne pouvaient être relevés de leurs fonctions que si les deux Chambres du Parlement le demandaient au moyen

d'une adresse officielle à la Couronne. Quand un juge rendait une décision que le gouvernement réprouvait, ce dernier ne pouvait rien faire à moins que les deux Chambres ne s'entendent sur sa destitution. Trois siècles après l'adoption de cette loi, un seul juge a ainsi été relevé de ses fonctions au Royaume-Uni, et cela remonte à 1830.

Suivant les dispositions de la Constitution, la quasi-totalité des tribunaux doivent être provinciaux, c'est-à-dire, créés par les assemblées des provinces. Le texte constitutionnel stipule cependant qu'il appartient au gouvernement fédéral de nommer les juges de tous ces tribunaux, des cours de comté aux instances suprêmes (à l'exception des tribunaux des successions en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick). Le texte constitutionnel précise en outre que les juges des tribunaux supérieurs provinciaux (la Cour supérieure au Québec, les cours suprêmes dans les autres provinces et toutes les cours d'appel provinciales) ne peuvent être destitués que sur présentation, par les deux Chambres du Parlement, d'une adresse au gouverneur général. Les lois prévoyant la création de la Cour suprême du Canada et de la Cour fédérale renferment des dispositions similaires. Cependant, aucun juge d'un tribunal supérieur canadien n'a jamais été ainsi démis de ses fonctions. Ces magistrats n'ont pas à craindre pour leur poste même lorsque leurs décisions déplaisent au gouvernement. L'indépendance du pouvoir judiciaire est encore plus importante au Canada qu'en Grande-Bretagne, puisque la Cour suprême interprète la Constitution et donc établit les limites entre les pouvoirs du gouvernement central et ceux des provinces.

Depuis que la *Charte canadienne des droits et libertés* a été enchâssée dans la Constitution, le rôle des tribunaux est encore plus important, puisqu'ils doivent faire respecter les droits et les libertés qui y sont énoncés.

Photo : Cour suprême du Canada /Philippe Landreville

L'édifice de la Cour suprême du Canada.

Quant aux juges des cours de comté, ils ne peuvent être révoqués que si au moins un juge de la Cour suprême du Canada, de la Cour fédérale ou d'un tribunal supérieur provincial déclare, après enquête, qu'ils (les juges des cours de comté) se sont rendus coupables d'inconduite ou se sont montrés incapables de remplir leurs fonctions.

La Cour suprême du Canada, instance créée par une loi du Parlement fédéral en 1875, se compose de neuf juges, dont trois doivent provenir du Barreau du Québec. C'est le gouverneur général qui, sur recommandation du Cabinet fédéral, nomme ces magistrats à leur poste, qu'ils conservent jusqu'à l'âge de 75 ans. La Cour suprême statue en dernier ressort non seulement sur des questions constitutionnelles, mais également dans certaines catégories précises de causes importantes en droit civil et en droit criminel. Elle entend aussi les appels des décisions rendues par des cours d'appel provinciales.

Les institutions du gouvernement fédéral

La *Loi constitutionnelle de 1867* renferme la disposition suivante : « À la Reine continueront d'être et sont par le présent (acte) attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada ». D'ordinaire, la souveraine agit par l'entremise de son représentant, le gouverneur général, qu'elle nomme sur recommandation du premier ministre canadien. Le mandat du gouverneur général est habituellement de cinq ans, mais il peut être prolongé d'un an environ.

Le Parlement se compose de la reine, du Sénat et de la Chambre des communes.

La reine

Chef officiel de l'État canadien, la reine est représentée, à l'échelon fédéral, par le gouverneur général, et dans les provinces, par les lieutenants-gouverneurs. Toutes les lois fédérales commencent ainsi : « Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète : ». L'introduction des lois provinciales est sensiblement la même. C'est le chef de l'État (ou son représentant) qui convoque le Parlement (et les assemblées provinciales); aucun corps législatif canadien ne peut prendre sur lui de le faire. Aucun projet de loi, fédéral ou provincial, ne devient loi s'il n'obtient pas la « sanction royale ». Le souverain a, en certaines occasions, sanctionné personnellement des lois fédérales, mais, habituellement, celles-ci le sont par le gouverneur général, ou par le gouverneur général suppléant, et les lois provinciales, par le lieutenant-gouverneur ou un administrateur.

Le gouverneur général (ou le lieutenant-gouverneur) peut conseiller les ministres, les encourager ou les mettre en garde. Dans la plupart des cas, cependant, il doit se conformer à leurs demandes, même si, en de très rares occasions, il doit ou peut agir sans solliciter leur avis ou aller à l'encontre de celui qu'ils lui ont donné.

Le Sénat

Le Sénat compte normalement 105 membres : 24 représentants des provinces maritimes (10 de la Nouvelle-Écosse, 10 du Nouveau-Brunswick et 4 de l'Île-du-Prince-Édouard), 24 du Québec, 24 de l'Ontario, 24 des provinces de l'Ouest (6 de chacune des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique), 6 de Terre-Neuve-et-Labrador, 1 du Yukon, 1 des Territoires du Nord-Ouest et 1 autre du

LE RÉGIME PARLEMENTAIRE DU CANADA

Nunavut. Il est prévu que de quatre à huit autres sénateurs, soit un ou deux pour la région des Maritimes, pour le Québec, pour l'Ontario et pour l'Ouest, peuvent être nommés, mais cette disposition n'a été utilisée qu'une fois, en 1990.

C'est le gouverneur général qui nomme les sénateurs sur la recommandation du premier ministre, et ceux-ci conservent leur siège jusqu'à l'âge de 75 ans, à moins qu'ils ne s'absentent du Parlement durant deux sessions consécutives. Jusqu'en 1965, ils étaient nommés à vie. Les sénateurs doivent avoir 30 ans révolus et posséder des biens-fonds d'une valeur minimum de 4 000 $ en sus de toute charge les grevant, ainsi que des biens meubles et immeubles d'une valeur minimum de 4 000 $ en sus de dettes et obligations. Ils doivent également habiter dans la province ou le territoire qu'ils représentent et, dans le cas du Québec, qui compte 24 divisions sénatoriales, habiter ou posséder des biens-fonds dans la division sénatoriale pour laquelle ils ont été nommés.

Le Sénat peut introduire n'importe quel projet de loi, sauf en matière de

Photo : Bibliothèque du Parlement/Stephen Fenn

Le Sénat se réunit.

dépense des deniers publics ou d'impôt. Il peut amender ou rejeter tout projet de loi, à autant de reprises qu'il le juge bon. Aucun projet de loi ne peut devenir loi sans être adopté par le Sénat.

En théorie, les pouvoirs de la Chambre haute sont impressionnants. Depuis plus de 40 ans, toutefois, le Sénat n'a pas rejeté de projet de loi venant de la Chambre des communes et il est très rare qu'il ait insisté sur des amendements que la Chambre aurait rejetés d'emblée. Ensuite, en 1988, le Sénat a refusé d'accepter le projet de loi sur l'Accord de libre-échange jusqu'à ce qu'il soit soumis à l'approbation de la population lors d'une élection générale; en 1989-1990, le Sénat a également insisté sur des modifications au projet de loi sur l'assurance-chômage, que la Chambre des communes a d'ailleurs rejetées. Le Sénat a éventuellement adopté le projet de loi tel qu'il avait été soumis par la Chambre. Et en 1991, le Sénat a tout simplement rejeté un projet de loi de la Chambre ayant trait à l'avortement. Il arrive aussi que le Sénat n'adopte pas un projet de loi avant la fin d'une session, ce qui l'empêche effectivement de devenir loi.

La plupart des changements aux projets de loi de la Chambre des communes que proposent les sénateurs sont

presque toujours destinés à clarifier, ou à simplifier les dispositions, et sont presque toujours acceptés par la Chambre des communes. Le Sénat effectue la majeure partie de son travail dans ses comités, lesquels étudient les projets de loi article par article et entendent les mémoires, souvent nombreux, présentés par les groupes ou les particuliers qui sont directement concernés par le texte législatif à l'étude. Ce travail en comité est particulièrement efficace, car les sénateurs comptent de nombreux spécialistes de domaines divers, qui possèdent une longue expérience du droit, de l'administration ou des affaires. Certains ont été ministres, premiers ministres provinciaux ou maires; d'autres sont d'éminents avocats ou des agriculteurs d'expérience.

Depuis quelques décennies, le Sénat s'est attelé à une nouvelle tâche : faire enquête sur les grandes questions d'intérêt public comme la pauvreté, l'euthanasie et le suicide assisté, les drogues illicites, l'utilisation des terres, la politique en matière de sciences, les affaires indiennes, les relations avec les États-Unis et les droits de la personne. Ces enquêtes ont abouti à des rapports très pertinents qui ont souvent amené la modification de lois ou encore de politiques gouvernementales. Il est en outre beaucoup moins coûteux de confier ce genre de tâche aux sénateurs qu'à des commissions royales d'enquête ou à des groupes de travail, les membres du Sénat étant déjà rémunérés et pouvant compter sur la collaboration d'un personnel permanent.

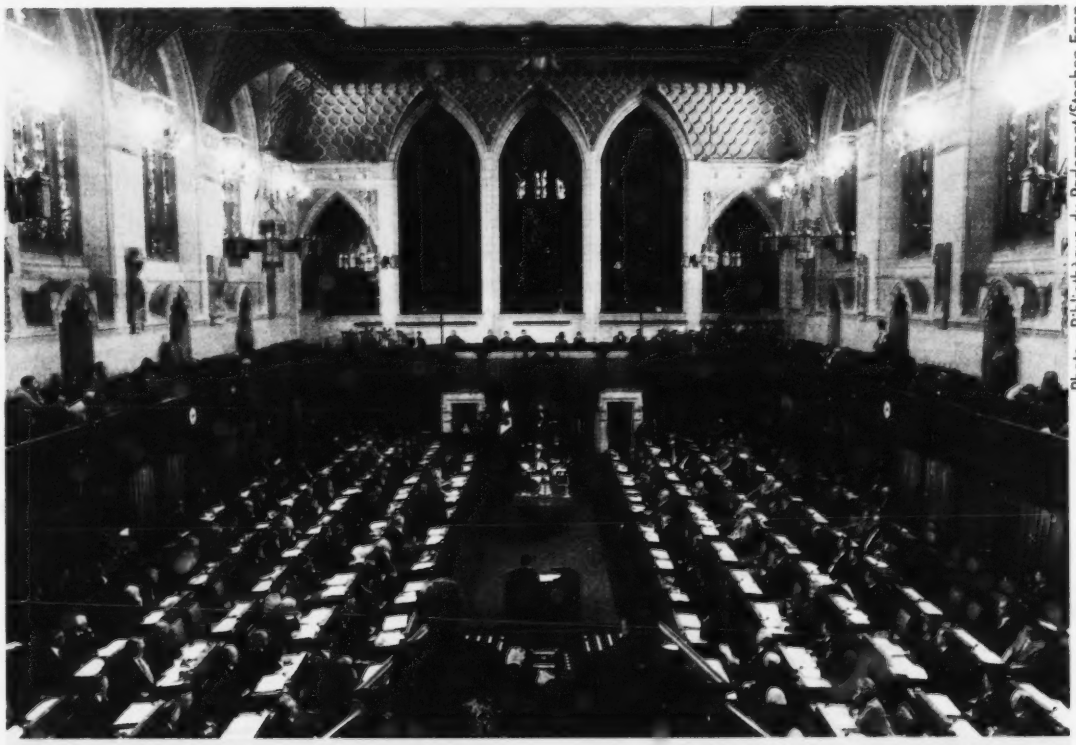


Photo : Bibliothèque du Parlement/Stephen Fenn

La Chambre des communes se réunit.

La Chambre des communes

La Chambre des communes, qui compte 301 membres, soit un représentant pour chaque circonscription électorale, est le principal corps législatif de notre pays. Dans chaque circonscription, le candidat élu est celui qui recueille le plus de suffrages, même si cela représente moins de la moitié du vote total. Le nombre de circonscriptions électorales peut être modifié après chaque recensement général, en vertu de la Constitution et de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* selon laquelle, en gros, la répartition des sièges parlementaires doit être fonction de la population. Chaque province doit compter au moins autant de députés qu'il y avait de sénateurs avant 1982. La taille des circonscriptions électorales varie quelque peu à l'intérieur de limites prescrites.

Après le Recensement de 2001, le nombre de sièges de trois provinces a augmenté. Les circonscriptions de ces provinces seront délimitées au plus tard en juin 2003. La redistribution n'entrera pas en vigueur avant le 29 juin 2004.

Les partis politiques

Notre système de gouvernement ne pourrait fonctionner sans partis politiques. Les principaux et les tiers partis que la scène politique canadienne connaît actuellement n'ont pas été créés

Région	Sièges 2003	Redistribution (pas en vigueur avant le 29 juin 2004)
Ontario	103	106
Québec	75	75
Colombie-Britannique	34	36
Alberta	26	28
Manitoba	14	14
Saskatchewan	14	14
Nouvelle-Écosse	11	11
Nouveau-Brunswick	10	10
Terre-Neuve-et-Labrador	7	7
Île-du-Prince-Édouard	4	4
Territoires du Nord-Ouest	1	1
Nunavut	1	1
Yukon	1	1
Total	301	308

par des lois, bien qu'ils soient reconnus en droit. Ils émanent de la population. Ce sont des associations volontaires de personnes qui, grosso modo, ont les mêmes opinions sur les questions d'intérêt public.

Le parti qui obtient le plus grand nombre de sièges à la suite d'élections générales forme habituellement le gouvernement, et le gouverneur général demande à son chef de devenir premier ministre. Toutefois, si au lendemain du scrutin, le parti qui était au pouvoir avant les élections n'a pas une majorité claire, il peut néanmoins rencontrer la Chambre des communes nouvellement élue afin de déterminer s'il a l'appui des partis minoritaires; ainsi, il peut se doter d'une majorité. Cela s'est produit en 1925-1926, en 1962 et en 1972.

Le parti qui se classe au deuxième rang pour le nombre de candidats élus (ou au premier rang, dans le cas où le parti au pouvoir ne gagne pas le plus grand nombre de sièges mais réussit à gouverner avec l'appui des partis minoritaires) forme l'opposition officielle, et son chef occupe le poste de chef de l'opposition. Ce dernier a droit à la même rémunération qu'un ministre. Le chef de tout parti qui compte au moins 12 représentants à la Chambre des communes touche lui aussi une rémunération plus élevée que celle d'un simple député. En outre, les travaux de recherche des différents partis sont financés à même les deniers publics.

Pourquoi en est-il ainsi? Parce que la population canadienne veut que son gouvernement soit critiqué et surveillé. Elle veut pouvoir compter sur un autre parti politique si celui au pouvoir ne répond pas à ses attentes. Dans un système à partis multiples, lorsque les vagues d'opinion déferlent sur l'ensemble du pays, on voit beaucoup d'écume, mais seule la véritable vague de fond peut diriger la course du navire.

LE PREMIER MINISTRE

Comme nous l'avons déjà souligné, la fonction de premier ministre (fédéral ou provincial), à l'instar des partis politiques, n'a pas été créée par une loi, mais elle est reconnue légalement. En règle générale, le premier ministre est député à la Chambre des communes (mais la fonction a déjà, à deux reprises, été occupée par un sénateur, en 1891-1892 et en 1894-1896). Même si un non-député peut être premier ministre, selon la coutume, il lui faut se faire élire dans les plus brefs délais. Un premier ministre qui perd son siège aux élections peut rester en fonction tant que son parti a un appui suffisant à la Chambre, encore qu'il doive, selon les us et coutumes, gagner un siège dès que possible. Dans ce cas, il est de tradition qu'un membre du parti majoritaire se désiste, créant ainsi une vacance que le premier ministre défait peut occuper à la faveur d'une élection partielle. (Un arrangement semblable serait également suivi pour permettre à un chef de l'opposition ou à un autre chef de parti de gagner un siège).

C'est le gouverneur général qui nomme le premier ministre, et, habituellement, la nomination est automatique. Si l'opposition remporte plus de la moitié des sièges à des élections générales

Photo : Bibliothèque du Parlement/Doug Millar

Le Cabinet se réunit autour de cette table ovale.

ou si le gouvernement est battu en Chambre, ce qui entraîne sa démission collective, le gouverneur général doit demander au chef de l'opposition de former un nouveau gouvernement.

Auparavant, le premier ministre était considéré, dans le Cabinet, comme « le premier parmi ses pairs ». Ce n'est plus le cas. Aujourd'hui, le chef du gouvernement a infiniment plus de pouvoirs que ses collègues du Cabinet. En effet, non seulement il les choisit personnellement, mais il peut également demander à n'importe lequel d'entre eux de remettre sa démission. Dans le cas d'un refus de la part du ministre en cause, il peut recommander au gouverneur général de le démettre de ses fonctions, et ce dernier accéderait à cette requête. Lorsque le Cabinet doit prendre une décision, ce n'est pas nécessairement le principe de la majorité qui est appliqué. En effet, un premier ministre influent peut, après avoir entendu les vues de tous, simplement décréter que c'est son point de vue qui prévaudra et qui deviendra la politique officielle du gouvernement, même si tous ou la plupart des autres ministres s'y opposent. Ses collègues doivent alors se plier à sa décision ou remettre leur démission.

Le Cabinet

Comme on l'a mentionné précédemment, c'est le premier ministre qui choisit les membres du Cabinet, et ceux-ci doivent tous être ou devenir membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Les membres du Conseil privé sont nommés à vie par le gouverneur général, sur recommandation du premier ministre, à moins qu'ils ne soient démis de leurs fonctions, toujours sur recommandation du premier

ministre. Font partie du Conseil privé tous les ministres, anciens et actuels, l'actuel juge en chef de la Cour suprême et ses prédécesseurs, et, habituellement aussi, les anciens présidents de la Chambre des communes. En outre, d'autres citoyens éminents sont nommés au Conseil privé en reconnaissance de leurs mérites. L'ensemble du Conseil privé à proprement parler ne s'est jamais réuni. Seuls les ministres et quelques non-ministres assistent aux rares événements cérémoniels (comme l'accession au trône d'un roi ou d'une reine) qui rassemblent les membres du Conseil privé. L'organe actif en est le Cabinet, aussi appelé « Comité du Conseil privé ».

La coutume veut que presque tous les membres du Cabinet fassent également partie de la Chambre des communes ou y obtiennent un siège dans un délai raisonnable. Depuis la Confédération, quelque 77 personnes qui n'étaient ni députés ni sénateurs ont été nommées ministres, mais elles ont dû s'assurer un siège de député ou de sénateur dans un délai raisonnable ou remettre leur démission. C'est ainsi que le général McNaughton, ministre de la Défense nationale pendant neuf mois sans pour autant être membre de l'une ou l'autre Chambre, a dû démissionner après avoir tenté par deux fois, sans succès, de se faire élire à la Chambre des communes. Les sénateurs peuvent également être nommés ministres; en fait, le premier Cabinet dans l'histoire du pays comptait 5 sénateurs parmi ses 13 membres. Cependant, depuis 1911, le Sénat ne compte généralement* qu'un seul ministre, sans portefeuille, soit le chef du gouvernement au Sénat. Le président du Sénat a rang de membre du Cabinet et il est membre du Conseil privé. Il va sans dire qu'aucun sénateur ne peut siéger à la Chambre des communes et qu'aucun député ne peut siéger au Sénat. Toutefois, un ministre peut, sur invitation du Sénat, parler devant cette Chambre (mais il n'a pas droit de vote). Le même privilège est accordé à un sénateur.

Il est d'usage que chaque province soit représentée au Cabinet par au moins un ministre (si possible). Cependant, lorsque le parti qui prend le pouvoir ne fait élire aucun député dans une province donnée, il est difficile d'assurer cette représentation. Dans un tel cas, le premier ministre peut nommer au Cabinet un sénateur de la province en question, ou convaincre un député d'une autre province de remettre sa démission et tenter ensuite de faire élire au siège ainsi rendu vacant un représentant de la province « absente » du Cabinet. En 1921, par exemple, les Libéraux n'avaient réussi à faire élire aucun député en Alberta. Le premier ministre King régla le problème en nommant l'honorable Charles Stewart, ancien premier ministre libéral de l'Alberta, à titre de représentant de

* *À deux reprises entre 1979 et 1984, le Cabinet a compté trois ou quatre sénateurs. Très peu de députés du Parti conservateur ont été élus au Québec en 1979; en 1980, les quatre provinces de l'Ouest n'ont élu que deux députés du Parti libéral. En conséquence, les deux partis ont dû nommer plus de sénateurs au Cabinet de façon à assurer une représentation adéquate de ces provinces.*

cette province au Cabinet, et en le faisant par la suite élire député de la circonscription électorale d'Argenteuil, au Québec. On peut se demander si cette manœuvre de M. King réussirait encore. De nos jours, les électeurs ne voient pas toujours d'un bon œil le « parachutage » de candidats de l'extérieur dans leur circonscription. Il convient également de souligner que l'Île-du-Prince-Édouard (la plus petite des provinces canadiennes) est souvent demeurée des années sans compter de représentants au Cabinet.

Il est par ailleurs d'usage que l'Ontario et le Québec comptent chacun 10 ou 12 ministres au Cabinet, à condition que ces provinces aient élu assez de candidats du parti au pouvoir pour permettre une telle représentation. La coutume veut également qu'au moins un ministre du Québec soit un anglophone protestant et que les minorités francophones hors Québec soient représentées au Cabinet par au moins un ministre, généralement du Nouveau-Brunswick ou de l'Ontario, ou un de chacune des deux provinces. La tradition voulait aussi, naguère, que siège au Cabinet au moins un anglophone de religion catholique (habituellement d'origine irlandaise). Ces dernières années, les femmes ont gagné une représentation accrue et le caractère multiculturel du Canada a été illustré par la représentation de la communauté juive et des minorités ethniques non francophones et non anglophones.

Les présidents des deux Chambres

Le président du Sénat est nommé par le gouverneur général, sur recommandation du premier ministre.

Quant au président de la Chambre des communes, les députés le choisissent par vote secret, après chaque scrutin général, et il doit lui-même être député. À titre de président de la Chambre des communes, il statue sur toutes les questions de procédure et d'application du *Règlement de la Chambre des communes*. En outre, il exerce son autorité sur le personnel de la Chambre. Il doit en principe faire preuve d'impartialité et exiger le même respect des règles du premier ministre que du plus humble des députés de l'opposition.

Jusqu'à tout récemment, l'usage voulait que le président de la Chambre des communes soit choisi parmi les membres du parti au pouvoir, encore que, dans quelques cas (le plus récent remonte à 1979), le président du parti au pouvoir avant le scrutin ait continué d'assumer ses fonctions même après un changement de gouvernement, et que, dans un autre cas (1957), le gouvernement ait suggéré comme président un représentant de l'un des partis minoritaires. Aujourd'hui, le président cesse parfois d'adhérer à un parti politique et, aux élections fédérales suivantes, se présente à titre d'indépendant.

En 1985, la Chambre a adopté un nouveau système en vertu duquel chaque député, à l'exception des ministres, des chefs de parti et de toute personne assumant une fonction à la Chambre, peut se porter candidat à la présidence; l'élection se déroule par scrutin secret à la Chambre. Grâce à ce système, le président risque encore moins d'être soupçonné d'avoir été choisi par le gouvernement et on ne peut plus considérer la présidence comme un poste comblé, comme tant d'autres, par nomination du premier ministre.

La nouvelle procédure met également fin à l'usage voulant que les fonctions de président soient confiées à tour de rôle à un francophone et à un anglophone. Cette tradition a aussi été abandonnée au Sénat, pour différentes raisons. En outre, à la Chambre des communes, lorsque le président est anglophone, son adjoint doit être francophone, et vice versa. Il arrive même que le président adjoint soit choisi parmi les députés de l'opposition.

Photo : Patrimoine canadien

La Reine accomplit plusieurs tâches cérémonielles lors de ses visites au Canada.

Le Parlement fédéral

L'OUVERTURE D'UNE SESSION

Lors de l'ouverture d'une Chambre qui vient d'être élue, les députés s'agitent comme des fourmis. On dirait un corps sans tête. Un signal se fait entendre, et les grandes portes de la salle se ferment sur la fourmilière. Elles s'ouvriront à nouveau après les trois coups et l'huissier du bâton noir fera son entrée, en provenance du Sénat. Envoyé par le suppléant du gouverneur général qui ne peut entrer dans la salle de la Chambre des communes, il vient faire la déclaration selon laquelle est exprimé le désir de l'honorable suppléant de Son Excellence le gouverneur général que l'honorable Chambre se rende immédiatement auprès de lui dans la chambre de l'honorable Sénat. Les députés se rendent au Sénat où le président leur dit : « Je suis chargé de vous informer que Son Excellence le gouverneur général ne juge pas à-propos de faire connaître, avant que la Chambre des communes n'ait choisi son président conformément à la loi, les motifs qui l'ont porté à convoquer le Parlement ». Les députés quittent ensuite la chambre du Sénat. De retour à la Chambre des communes, ils élisent leur président.

Dès que le gouverneur général fait son entrée au Sénat, il envoie l'huissier du bâton noir aux Communes pour convoquer les députés qui s'assemblent alors et se tiennent debout, devant la barre de la Chambre haute. Le président informe ensuite le gouverneur général de son élection et demande à Son Excellence de bien vouloir confirmer tous les droits et privilèges que la tradition reconnaît aux Communes. Le président du Sénat donne cette confirmation, et le gouverneur général prononce le discours du Trône, partie en français, partie en anglais.

Ce discours, rédigé par le Cabinet, expose les vues du gouvernement sur la situation du pays, ainsi que les lignes directrices qu'il suivra et les projets de loi qu'il déposera. Après l'avoir entendu, les députés retournent à la Chambre des communes où, d'ordinaire, le

Photo : Bibliothèque du Parlement/McElligott Photography

La devise de l'ordre de la Jarretière, Honni soit qui mal y pense *est inscrite sur le bâton noir utilisé pour frapper à la porte de la Chambre des communes pour la convoquer au Sénat.*

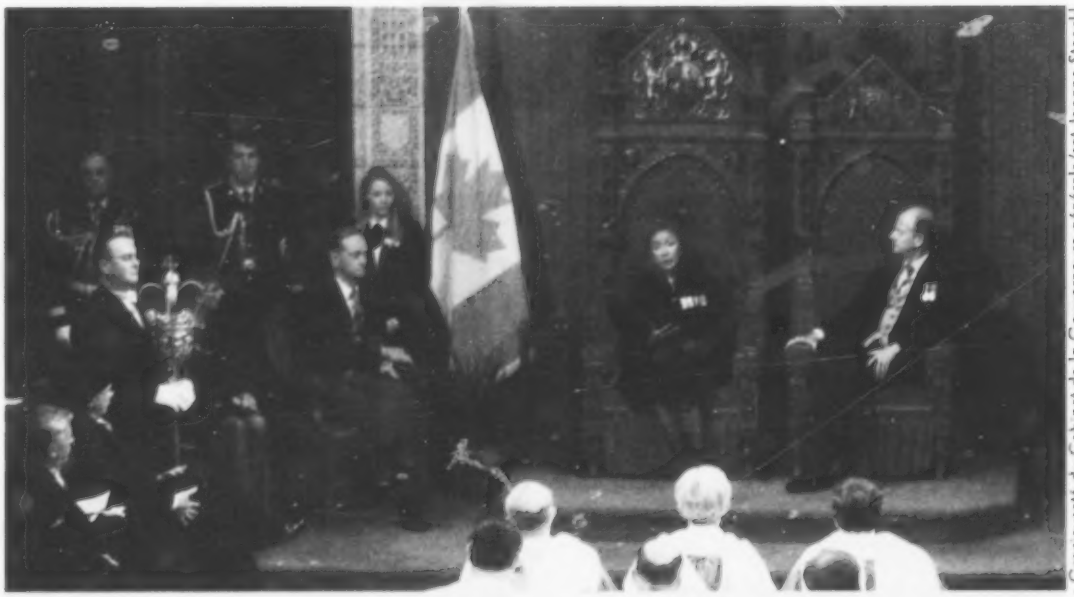


Photo : Gracieuseté du Cabinet de la Gouverneure générale/sgt Joanne Stoeckl

La gouverneure générale prononce le discours du Trône.

premier ministre dépose aussitôt un projet de loi concernant la prestation des serments d'allégeance. Ce projet de loi en blanc, dont on n'entendra plus parler avant la session suivante, a pour seul but de réaffirmer le droit qu'ont les députés de débattre n'importe quelle question avant d'étudier le discours du Trône. Ce droit a été affirmé pour la première fois par les Communes anglaises voilà plus de 300 ans et il l'est à nouveau là-bas, à chaque session, au moyen d'un projet de loi fictif.

Au Canada, le rappel officiel de cet ancien droit des Communes s'est révélé d'une très grande utilité à plusieurs reprises. Ainsi, en 1950, une grève nationale du rail obligea le Parlement à réagir sans tarder. Les députés sitôt revenus du Sénat, le premier ministre présenta donc un vrai projet de loi C-1 cette fois, non pas un projet de loi en blanc, qui visait à mettre fin à la grève et à obliger les travailleurs du rail à retourner au travail. Ce projet de loi passa par toutes les étapes du processus de vote habituel, fut adopté par les deux Chambres et reçut la sanction royale avant même que l'une ou l'autre de celles-ci étudie le discours du Trône. Sans le rappel traditionnel de ce droit qu'ont les Communes de faire ce qu'elles jugent utile avant d'étudier le discours inaugural d'une session, l'adoption de cette loi d'urgence indispensable aurait été gravement retardée.

Cependant, l'Adresse en réponse au discours du Trône est, règle générale, la première affaire d'importance dont on s'occupe à chaque session (il importe de bien faire la distinction entre « séance » et « session »; une séance de la Chambre dure normalement une journée, alors qu'une session s'échelonne sur plusieurs mois, voire sur plusieurs années, quoiqu'il doive y avoir au moins une

séance par année). Voici comment on procède : un partisan du gouvernement dépose une motion portant sur la présentation de l'Adresse, et un autre la soutient. Les partis de l'opposition proposent alors des amendements par lesquels ils blâment le gouvernement et critiquent ses lignes directrices. Le débat sur l'Adresse et les amendements est limité à sept jours et couvre toutes les affaires de la nation.

Une journée de travail aux Communes

Au début de chaque séance de la Chambre, le président gagne son fauteuil; le sergent d'armes dépose la masse (arme de choc plaquée or qui symbolise le pouvoir de la Chambre) sur la longue table qui se trouve devant le président, puis celui-ci récite la prière du jour. Les partisans du gouvernement sont assis à la droite du président et les membres de l'opposition, à sa gauche. Les premières rangées de pupitres situées du côté du gouvernement, non loin du centre de la salle, sont occupées par le premier ministre et son Cabinet, auxquels font face le chef de l'opposition officielle et les principaux membres de son parti. Quant aux chefs des autres partis de l'opposition, ils sont placés au premier rang, plus loin, à la gauche du président. Sont assis à la longue table le greffier de la Chambre, le greffier adjoint et les autres responsables du Bureau de la Chambre, qui tiennent le registre officiel des décisions; aux pupitres situés dans le grand espace qui sépare le gouvernement de l'opposition, se trouvent les moniteurs des délibérations, francophones et anglophones, qui prennent note du nom de chaque intervenant et de la personne à qui il s'adresse. Cette information vient compléter le compte rendu électronique des délibérations, qui paraît le lendemain. Toutes les interventions font l'objet d'une interprétation simultanée (français et anglais), et toutes les délibérations sont télévisées et enregistrées.

Les affaires courantes réglées, la Chambre étudie habituellement les ordres émanant du gouvernement. Tous les jours où siège la Chambre, il y a la période des questions au cours de laquelle des députés (surtout ceux de l'opposition) interrogent les ministres sur les politiques et les initiatives du gouvernement. D'ordinaire, les 45 minutes que dure cette période sont fort mouvementées et elles constituent l'un des moyens sûrs de veiller à ce que le gouvernement conserve le sens de ses responsabilités et sache réagir aux circonstances.

Le reste du jour se passe pour la plus grande partie à étudier les projets de loi déposés. Même si n'importe quel député peut présenter un projet de loi, la majeure partie du temps est consacrée à l'étude des projets de loi déposés par le gouvernement.

Une heure par jour est réservée à l'étude des affaires émanant des députés, c'est-à-dire de tout député qui ne fait pas partie du Cabinet.

Avant de présenter un projet de loi, un ministre ou un député doit en demander l'autorisation, motion toujours adoptée automatiquement et sans débat. Sont

ensuite proposées la première lecture du projet de loi et son impression, proposition elle aussi invariablement agréée sans débat ni vote. Dans les jours qui suivent, une motion relative à la deuxième lecture est déposée. C'est à ce moment que les députés étudient les principes dont s'inspire le projet de loi. Si celui-ci est adopté en deuxième lecture, il est soumis à l'étude d'un comité de la Chambre, généralement un comité permanent. Ces comités peuvent convoquer des témoins et ils étudient les projets de loi article par article avant d'en faire rapport (avec ou sans amendement) à la Chambre. Ces comités se composent de 7 à 15 membres et les partis politiques y sont représentés au prorata du nombre de leurs députés. C'est toute la Chambre siégeant en comité plénier qui étudie certains projets de loi comme ceux portant affectation de crédits (basés sur le Budget des dépenses), lesquels visent à faire affecter des sommes d'argent puisées dans le Trésor.

Les comités, qui délibèrent dans un cadre moins formel que la Chambre, étudient les projets de loi article par article, c'est-à-dire que chaque article doit être adopté séparément. N'importe quel membre du comité chargé d'étudier un projet de loi peut faire mettre aux voix un amendement à ce projet de loi. Une fois tous les articles étudiés, le président présente à la Chambre le projet de loi avec les amendements proposés.

À « l'étape du rapport », c'est-à-dire après qu'un comité a fait rapport de son projet de loi à la Chambre, les députés ont le droit de présenter des

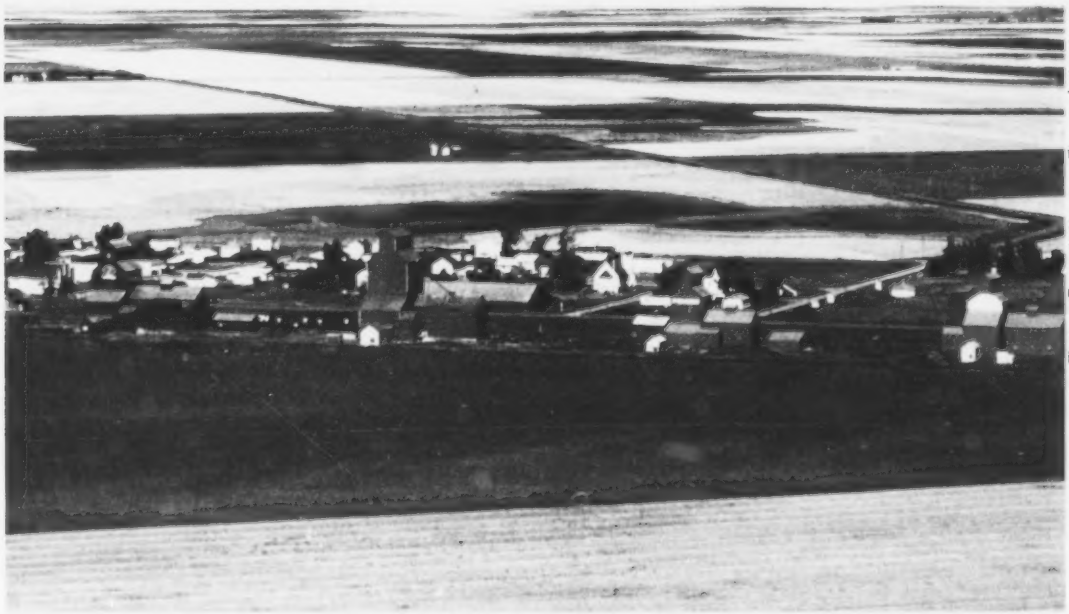


Photo : Commission canadienne du tourisme

Au Sénat comme à la Chambre des communes, on discute d'agriculture et d'agroalimentaire en comité.

amendements aux différents articles (d'ordinaire, il s'agit des amendements qu'ils n'ont pas eu le temps de proposer en comité). Une fois ces amendements adoptés ou rejetés, le projet de loi passe en troisième lecture. Si la motion tendant à la troisième lecture est adoptée, le projet de loi est transmis au Sénat, où il traverse grosso modo les mêmes étapes. Pour ce qui est des projets de loi présentés et adoptés par le Sénat, ils sont transmis aux Communes, où ils passent par le même cycle que les projets de loi des Communes. Un projet de loi ne devient loi que s'il est adopté par les deux Chambres et sanctionné, au nom de la reine, par le gouverneur général ou son suppléant (d'ordinaire un juge de la Cour suprême). Jamais un gouverneur général n'a refusé de sanctionner un projet de loi fédéral. Le premier premier ministre dans l'histoire du pays a d'ailleurs déclaré carrément qu'il était anachronique et contraire à la Constitution de refuser de sanctionner une loi. En Grande-Bretagne, la sanction royale n'a jamais été refusée depuis 1707.

Il y a environ 20 comités permanents (ceux de l'agriculture et de l'agroalimentaire, du patrimoine canadien, des transports, etc.) et leurs membres sont désignés à l'ouverture de chaque session ou en septembre, chaque année, afin de superviser le travail des ministères gouvernementaux, d'examiner des aspects particuliers de la politique fédérale, d'exercer en matière d'administration et de procédure des responsabilités liées au Parlement, d'examiner les questions que leur soumet la Chambre et de lui faire rapport de leurs conclusions et recommandations.

Les comités permanents ont, entre autres fonctions, celle d'examiner les prévisions de dépenses du gouvernement. D'après *Le Règlement de la Chambre des communes*, ces prévisions doivent être soumises à l'examen des comités.

Enfin, chaque comité permanent est désigné, en vertu d'un ordre de renvoi permanent, comme l'autorité compétente en certaines matières (notamment l'examen des rapports déposés à la Chambre aux termes d'une loi et des rapports annuels de certaines sociétés d'État). Tous les sujets énumérés dans l'ordre de renvoi permanent d'un comité relèvent en permanence de sa compétence et le comité peut les examiner et faire rapport à la Chambre lorsqu'il le juge opportun.

Les Communes peuvent, et elles le font, mettre sur pied des comités spéciaux qu'elles chargent d'étudier des questions particulières, y compris des comités législatifs chargés d'examiner un projet de loi. Elles créent également, avec le concours du Sénat, des comités mixtes des deux Chambres.

La clôture d'une session

Lorsque les deux Chambres ont fini d'étudier les questions inscrites au programme de la session, le Parlement est « prorogé » jusqu'à la prochaine session, qui, de par la loi, doit se tenir dans moins d'un an.

Les provinces et les municipalités

Dans chaque province, il y a une assemblée législative (mais aucune Chambre haute), qui ressemble beaucoup à la Chambre des communes et fonctionne d'une façon assez semblable. Tous les projets de loi doivent faire l'objet de trois lectures et recevoir la sanction royale du lieutenant-gouverneur. Celle-ci a été refusée dans 28 cas, la dernière fois en 1945 à l'Île-du-Prince-Édouard. Les députés sont élus dans des circonscriptions que le corps législatif délimite à peu près au prorata de la population. Le candidat qui reçoit le plus grand nombre de voix est élu, même s'il obtient moins de la moitié du total des suffrages.

L'entretien des parcs urbains est une responsabilité de l'administration municipale.

Les administrations municipales (cités, villes, villages, comtés, districts et agglomérations urbaines) sont créées par les législatures provinciales, qui les investissent des pouvoirs qu'elles jugent utile de leur conférer. Les maires, les préfets de comté et les conseillers municipaux sont élus selon les modalités prescrites par l'assemblée provinciale.

Dans tout le Canada, il existe quelque 4 000 administrations municipales qui dispensent divers services, comme les aqueducs et les égouts, l'enlèvement des ordures ménagères, la voirie, l'éclairage des rues, le bâtiment, les parcs, les terrains de jeu, les bibliothèques, etc. De façon générale, ce sont des conseils scolaires élus aux termes de lois provinciales qui s'occupent des établissements d'enseignement.

Un gouvernement en évolution

Nous sommes enclins à voir le gouvernement comme une institution statique, un ensemble de rouages construit et mis en service depuis très longtemps. Or, il n'en est rien. Notre régime démocratique n'existe véritablement que grâce à l'ensemble des citoyens et, comme eux, il se développe et évolue sans cesse.

Le Canada d'aujourd'hui n'est pas celui de 1867, pas plus d'ailleurs que la loi qui lui a donné le jour. Cette loi a fait l'objet d'un grand nombre de modifications qui sont toutes l'œuvre des citoyens du Canada. De plus, la façon même dont nous nous gouvernons est fonction de l'interprétation donnée à la Constitution par les tribunaux, de nos us et coutumes et des accords intervenus entre les assemblées et les gouvernements fédéral et provinciaux quant à l'exercice de leurs pouvoirs respectifs. Ces éléments qui ont fait évoluer notre État et continuent de le faire évoluer lui donnent beaucoup de flexibilité et permettent de conclure, aux termes de la Constitution actuelle, une multitude d'accords visant certaines provinces ou régions, sans qu'il y ait risque de « cristalliser » une entente spéciale qui n'aurait peut-être pas bien fonctionné.

De nombreux autres changements se produiront sans doute. Dans certains cas, le processus est déjà en cours; dans d'autres, ou bien il a progressé lentement depuis 1867, ou bien il ne fait que poindre à l'horizon. Comme dans tous les régimes parlementaires, son exécution ne sera pas l'œuvre d'un seul gouvernement et donnera lieu à des débats orageux, mais il finira par rallier la majorité des suffrages.

D'autre part, nous nous préoccupons des relations entre Canadiens de langue française et Canadiens de langue anglaise et du partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ces questions ont toujours été à l'ordre du jour, et les recherches pour trouver un terrain d'entente et le processus d'adaptation à la conjoncture n'ont jamais subi d'interruption. La reconnaissance du fait français, limitée en 1867, touche maintenant tout le Canada à des degrés divers. Si besoin est, tous les bureaux du gouvernement fédéral doivent être en mesure de servir les citoyens dans les deux langues officielles. Les tribunaux fédéraux, québécois et manitobains ont toujours dû être bilingues. Le Nouveau-Brunswick est maintenant une province bilingue en vertu de la Constitution, et

Photo : Élections Canada

Le vote est une façon de participer directement à la démocratie.

aujourd'hui la justice pénale doit être rendue dans les deux langues partout où l'on trouve des installations qui le permettent et partout où il est possible d'en obtenir.

Les ressources du pays croissent, et les besoins des provinces et des territoires changent. Certaines provinces sont riches, d'autres relativement pauvres. Le fédéralisme fournit le moyen de réduire ces disparités, parce qu'il permet de mettre en commun les ressources financières. Néanmoins, il existe toujours des secteurs où l'on ne s'entend pas, des domaines qui nécessitent de nouvelles modifications et où surgissent des difficultés particulières. Même si elles sont relativement nouvelles dans notre histoire, les conférences fédérales-provinciales, qui réunissent tous les chefs de gouvernement, ont maintenant lieu très souvent et jouent un rôle important dans l'élaboration de solutions nouvelles. D'ailleurs, la *Loi constitutionnelle de 1982* exigeait que, dans les 15 ans suivant l'entrée en vigueur de cette loi, le premier ministre convoque une telle conférence afin de revoir la procédure de modification de la Constitution.

Ce sont les Britanniques et les Français qui, nous apprend l'histoire, ont fondé le Canada. Aujourd'hui, toutefois, notre pays constitue un amalgame de plusieurs peuples, où les citoyens ont tous des droits et des besoins communs, mais aussi des exigences particulières à satisfaire dans le contexte général de la loi. Il faut reconnaître toutes ces réalités. Nous sommes encore loin d'avoir réalisé tous nos idéaux, mais nous avons fait du chemin.

En tant que pays, nous sommes devenus plus riches, certes, mais au prix de la pollution de notre environnement. Nous abandonnons nos fermes et nos régions boisées pour venir encombrer les villes. Nous sommes en train de devenir une société industrialisée, urbanisée et informatisée ainsi que de plus en plus multiculturelle, et nous éprouvons des difficultés à nous adapter, nous-mêmes et nos institutions, à nos modes de vie nouveaux.

Les changements survenus nous ont amenés à nous préoccuper d'un environnement que nos ancêtres tenaient pour acquis. Nous croyons en un partage juste et pacifique, mais comment y arriver? Nous avons réussi à procurer aux personnes âgées, aux malades et aux sans-ressources un certain degré de sécurité; pourtant, la

pauvreté existe toujours et certaines disparités régionales subsistent.

Ce sont là tous les problèmes auxquels le gouvernement doit trouver des solutions, donc qui nous concernent au premier chef. Comme ils mettent en cause des millions de personnes, ils sont difficiles à régler. Dans la vie politique comme dans la vie de tous les jours, il n'existe pas de solution miracle, mais parlements et partis poursuivent un même objectif : se rapprocher davantage de nous, déterminer quels sont nos vœux véritables et tenter d'agir en conséquence. Voilà le travail que nous avons choisi de leur confier, travail qu'en fin de compte ils ne pourront accomplir sans notre aide. Quand on s'intéresse à sa collectivité, quand on adopte une opinion politique et quand on vote, on fait partie du gouvernement.

Les gouverneurs généraux du Canada depuis la Confédération

		Entrée en fonction
1	**Le vicomte Monck,** GCMG	1er juillet 1867
2	**Lord Lisgar,** GCMG	2 février 1869
3	**Le comte de Dufferin,** KP, GCMG, KCB	25 juin 1872
4	**Le marquis de Lorne,** KT, GCMG	25 novembre 1878
5	**Le marquis de Lansdowne,** GCMG	23 octobre 1883
6	**Lord Stanley de Preston,** GCB	11 juin 1888
7	**Le comte d'Aberdeen,** KT, GCMG	18 septembre 1893
8	**Le comte de Minto,** GCMG	12 novembre 1898
9	**Le comte Grey,** GCMG	10 décembre 1904
10	**Le maréchal S.A.R. duc de Connaught,** KG	13 octobre 1911
11	**Le duc de Devonshire,** KG, GCMG, GCVO	11 novembre 1916
12	**Le général Lord Byng de Vimy,** GCB, GCMG, MVO	11 août 1921
13	**Le vicomte Willingdon de Ratton,** GCSI, GCIE, GBE	2 octobre 1926
14	**Le comte de Bessborough,** GCMG	4 avril 1931
15	**Lord Tweedsmuir d'Elsfield,** GCMG, GCVO, CH	2 novembre 1935
16	**Le major général comte d'Athlone,** KG, CP, GCB, GCMG, GCVO, DSO	21 juin 1940
17	**Le maréchal le très honorable vicomte Alexander de Tunis,** KG, GCB, GCMG, CSI, DSO, MC, LLD, ADC	12 avril 1946
18	**Le très honorable Vincent Massey,** CP, CH	28 février 1952

19 **Le major général le très honorable Georges Philias Vanier,** CP, DSO, MC, CD ..... 15 septembre 1959

20 **Le très honorable Daniel Roland Michener,** CP, CC ..... 17 avril 1967

21 **Le très honorable Jules Léger,** CC, CMM ..... 14 janvier 1974

22 **Le très honorable Edward Richard Schreyer,** CP, CC, CMM, CD ..... 22 janvier 1979

23 **La très honorable Jeanne Sauvé,** CP, CC, CMM, CD ..... 14 mai 1984

24 **Le très honorable Ramon John Hnatyshyn,** CP, CC, CMM, CD, CR ..... 29 janvier 1990

25 **Le très honorable Roméo-A. LeBlanc,** CP, CC, CMM, CD ..... 8 février 1995

26 **La très honorable Adrienne Clarkson,** CC, CMM, COM, CD ..... 7 octobre 1999

Photo : gracieuseté du bureau de la Gouverneure générale

Rideau Hall est la résidence du gouverneur général.

Les premiers ministres du Canada depuis 1867

1	**Le très hon. Sir John A. Macdonald** 1er juill. 1867 au 5 nov. 1873	Libéral-Conservateur
2	**L'hon. Alexander Mackenzie*** 7 nov. 1873 au 8 oct. 1878	Libéral
3	**Le très hon. Sir John A. Macdonald** 17 oct. 1878 au 6 juin 1891	Libéral-Conservateur
4	**L'hon. Sir John J.C. Abbott*** 16 juin 1891 au 24 nov. 1892	Libéral-Conservateur
5	**Le très hon. Sir John S.D. Thompson** 5 déc. 1892 au 12 déc. 1894	Libéral-Conservateur
6	**L'hon. Sir Mackenzie Bowell*** 21 déc. 1894 au 27 avril 1896	Conservateur
7	**Le très hon. Sir Charles Tupper*** (baronnet) 1er mai 1896 au 8 juill. 1896	Conservateur
8	**Le très hon. Sir Wilfrid Laurier** 11 juill. 1896 au 6 oct. 1911	Libéral
9	**Le très hon. Sir Robert Laird Borden** 10 oct. 1911 au 12 oct. 1917	Conservateur
10	**Le très hon. Sir Robert Laird Borden** 12 oct. 1917 au 10 juill. 1920	Conservateur**
11	**Le très hon. Arthur Meighen** 10 juill. 1920 au 29 déc. 1921	Conservateur
12	**Le très hon. William Lyon Mackenzie King** 29 déc. 1921 au 28 juin 1926	Libéral
13	**Le très hon. Arthur Meighen** 29 juin 1926 au 25 sept. 1926	Conservateur
14	**Le très hon. William Lyon Mackenzie King** 25 sept. 1926 au 7 août 1930	Libéral

* *Avant 1968, le titre honorifique « très honorable » n'était accordé qu'aux premiers ministres qui étaient assermentés au Conseil privé du Royaume-Uni. Les premiers ministres Mackenzie, Abbott et Bowell étaient membres du Conseil privé canadien seulement; et le premier ministre Tupper est devenu membre du Conseil privé du Royaume-Uni à la fin de son mandat comme premier ministre.*

** *Au cours de son deuxième mandat, le premier ministre Borden dirigea un gouvernement de coalition.*

15	**Le très hon. Richard Bedford Bennett** (fait vicomte en 1941) 7 août 1930 au 23 oct. 1935	Conservateur
16	**Le très hon. William Lyon Mackenzie King** 23 oct. 1935 au 15 nov. 1948	Libéral
17	**Le très hon. Louis Stephen Saint-Laurent** 15 nov. 1948 au 21 juin 1957	Libéral
18	**Le très hon. John George Diefenbaker** 21 juin 1957 au 22 avril 1963	Progressiste-Conservateur
19	**Le très hon. Lester Bowles Pearson** 22 avril 1963 au 20 avril 1968	Libéral
20	**Le très hon. Pierre Elliott Trudeau** 20 avril 1968 au 4 juin 1979	Libéral
21	**Le très hon. Charles Joseph Clark** 4 juin 1979 au 3 mars 1980	Progressiste-Conservateur
22	**Le très hon. Pierre Elliott Trudeau** 3 mars 1980 au 30 juin 1984	Libéral
23	**Le très hon. John Napier Turner** 30 juin 1984 au 17 sept. 1984	Libéral
24	**Le très hon. Martin Brian Mulroney** 17 sept. 1984 au 25 juin 1993	Progressiste-Conservateur
25	**La très hon. A. Kim Campbell** 25 juin 1993 au 4 nov. 1993	Progressiste-Conservateur
26	**Le très hon. Jean Joseph Jacques Chrétien** 4 nov. 1993	Libéral

Photo : ©CCN/NCC

Le premier ministre habite au 24, promenade Sussex, une maison originalement nommée Gorffwysfa, un mot gallois qui signifie « havre de paix ».

Photo : Jean-Marc Carisse

Le sénateur Eugene Forsey a voulu que nous sachions comment fonctionne le gouvernement au Canada pour la simple raison qu'il n'y a rien dans la vie de tous les jours des Canadiens qui ne soit touché par notre façon de nous gouverner. Comme il le dit dans son livre : « Ils [les citoyens] ne peuvent pas travailler, manger ou boire, ni acheter, vendre ou posséder quoi que ce soit, ni regarder la télévision, ni même assister à un match de hockey ou de baseball, sans sentir la présence du gouvernement. Ils ne peuvent pas naître, se marier, éduquer leurs enfants, être souffrants ni mourir sans que l'État n'intervienne d'une façon ou d'une autre. »

Grâce à ce livre au style vivant et facile à lire, le sénateur Forsey a aidé des dizaines de milliers d'élèves, d'enseignants, de législateurs et de citoyens ordinaires au Canada et ailleurs dans le monde à comprendre le système de gouvernement canadien.

Produit par
Bibliothèque du Parlement, Canada

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Imprimé au Canada